Staatliche Submissionspolitik

in Bayern

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR

ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE

DER HOHEN STAATSWIRTSCHAFTLICHEN FAKULTÄT DER
K. B. LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN

VORGELEGT VON

SIEGBERT FEUCHTWANGER

STUTTGART
DRUCK DER UNION DEUTSCHE VERLAGSGESELLSCHAFT
1910

Angenommen von der staatswirtschaftlichen Fakultät der Universität München

Referent: Prof. Dr. WALTHER LOTZ

Diese Dissertation erscheint gleichzeitig als 98. Stück der „Münchener Volkswirtschaftlichen Studien, herausgegeben von Lujo Brentano und Walther Lotz“ im Verlage der J. G. Cotta'schen Buchhandlung Nachfolger in Stuttgart und Berlin

MEINEM VATER

Vorwort

In der vorliegenden Abhandlung ist der Versuch gemacht, darzustellen, welche Politik der bayerische Staat bei der Deckung seines Bedarfs an Sachgütern bisher verfolgt hat. Die Zustände vor 1818 sind nur skizzenhaft geschildert, eingehend dagegen die Submissionspolitik des 19. Jahrhunderts in den Wandlungen, die sie während dieser Zeit erfahren hat: in ihrem ausschließlichen Streben nach möglichst wohlfeiler Beschaffung bis ungefähr 1864, in ihrer Gestaltung seither unter dem Einfluß wirtschaftspolitischer Strömungen.

Meine Abhandlung ist entstanden im Münchener Staatswirtschaftlichen Seminar. Meinen Lehrern daselbst, Herrn Geh. Hofrat Professor Dr. Brentano und besonders Herrn Professor Dr. Lotz, unter dessen steter Leitung ich gearbeitet habe, möchte ich an dieser Stelle für alle Förderung, die ich von ihnen erfahren habe, wärmstens danken.

München, im Dezember 1909

Der Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort V

I. Die Sachbeschaffung ein technisches Problem (vom Ende des Mittelalters bis ca. 1864) 1

1. Die Zustände vor 1818 3

A. Das Hochbauwesen 3

B. Das Straßenbauwesen 7

2. Ausbildung des Submissionsverfahrens (1818—1864) 11

A. Die Entwicklung des Beschaffungswesens von der Verfassung (1818) bis 1833. Die Regie wird verdrängt durch die Vergebung an private Unternehmer. Die Verordnung von 1833 13

B. Das Vorherrschen des reinen Fiskalismus (1833 bis ca. 1864). Die allgemeine Submission mit Vergebung an den Mindestfordernden. Die Verordnung von 1864 40

II. Die Sachbeschaffung unter dem Einfluß wirtschaftspolitischer Bestrebungen (ca. 1864 bis 1909) 55

1. Erfahrungen und Reformwünsche bis 1903 60

A. Das Verfahren bei der Ermittlung des richtigen Preises und des richtigen Akkordanten 60

1. Die allgemeine Konkurrenz und die Vergebung an den Mindestfordernden 61

2. Gestaltung der Beziehungen zwischen der Behörde und den Bewerbern 78

a) in technischer Hinsicht 78

b) in rechtlicher Hinsicht 81

B. Das Problem der Anpassung der Sachbeschaffung an die technischen und ökonomischen Bedürfnisse der Handwerker und Kleinmeister 85

1. Vergebung kleiner Bedarfsmengen ohne Konkurrenz . 85

2. Vergebung in Teillosen statt im großen 86

3. Vergebung in Gewerbsgattungen statt im ganzen . . 88

4. Vergebung statt Regie 93

C. Der Ausschluß nichtbayerischer Unternehmer 95

Seite

D. Das Vertragsverhältnis zwischen der Behörde und dem Unternehmer 107
E. Die Berücksichtigung indirekter Interessenten; die Arbeiterbedingungen im besonderen 113
2. Die Reform von 1903 127
3. Erfahrungen und Reformen seit 1903 . . . 137
A. Im allgemeinen 137
B. Die Mittelstandspolitik im besonderen 139
C. Die Arbeiterpolitik im besonderen 144
Schluß 157
Verzeichnis der Quellen und Abkürzungen 159

I

Die Sachbeschaffung ein technisches Problem

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548314_0096

1. Die Zustände vor 1818

Materialien für eine eigentliche Submissionspolitik liegen erst seit 1818 vor. Für die Zustände vorher fehlt es an zusammenfassenden Vorarbeiten. Ungefähr lassen sie sich folgendermaßen charakterisieren:

Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts war Bayern ein absolutistischer Staat, in dem gesellschaftliche Reste des ständischen Staats erhalten waren. Auf Grund mannigfacher Rechtstitel zog die Verwaltung einen Teil der Untertanen zu Zwangsarbeiten heran; daher überwog lange die unfreie Arbeit die vertragliche. Wo aber freie Arbeit gegen Geld gedungen ward, fehlte doch das weitere Charakteristikum des modernen Beschaffungswesens: die zielbewußte und wirkungsvolle Leitung von der Zentrale, fehlten ferner ein rationelles technisches Verfahren und fachgemäß geschulte Beamte. Dies sind die gegenüber der modernen Submissionspolitik bezeichnenden Züge des damaligen staatlichen Bauwesens[1]), sowohl des Hoch- als des Straßenbauwesens. Es ist aber selbst wieder eine Wirkung der damaligen Zustände, daß zwischen diesen beiden Sparten des Bauwesens bei aller Übereinstimmung in den Grundzügen im einzelnen namhafte Unterschiede — auch dies im Gegensatz zum 19. Jahrhundert — bestehen und jede der beiden Sparten für sich geschildert werden müßte; diese Trennung führen wir auch in der folgenden Skizze durch.

A. Das Hochbauwesen

Was die Beseitigung der Reste von Fronden anlangt, so vollzog sich gerade in diesem einen Punkt die Modernisierung des

[1]) Ein anderer Sachbedarf kommt für diese Zeit nicht in Betracht: es gab noch nicht den ganzen großen Sachbedarf der Eisenbahnverwaltung, der militärische wird in dieser Arbeit überhaupt nicht berücksichtigt.

Hochbauwesens verhältnismäßig früh[1]). Verschiedene Gründe waren es, die den Scharwerken ihre Bedeutung für das Bauwesen nahmen.

Bauherr war der Landesherr als Gerichtsherr; ihm schuldeten die Untertanen die Gerichtsscharwerke, aber nur in den unmittelbaren Landesteilen. Die zunehmende Macht der Stände — der Höhepunkt war zu Beginn des 16. Jahrhunderts — hatte das Gebiet der fürstlichen Gerichtsbezirke gegenüber dem der ständischen mehr und mehr[2]) eingeschränkt.

Zu dieser Verminderung der Scharwerke kam eine qualitative Entwertung. Wie überall, machte man auch in Bayern die Erfahrung, daß unfreie und ungelernte Arbeiter bei der fortschreitenden Bautechnik bald nur mehr geeignet waren zu ungelernten und Massenarbeiten, wie Grubenausheben, Steinhauen, Fuhrwerksdiensten usw., überhaupt zu den heutigen Taglöhnerarbeiten. Aber selbst hier waren die Zwangsarbeiten nicht viel wert, weil sie ohne Lust und Fleiß, nur unter strengem Zwang und peinlicher Aufsicht[3]) und alledem zufolge schlecht geleistet wurden. Dies um so mehr, je mehr eine sparsame, geldarme Verwaltung diese unentgeltlichen Dienste auszunutzen trachtete.

Dazu kamen noch allgemeine Gründe administrativ-organisatorischer Art[4]). Eine Finanzverwaltung, die versucht, eine zentrale Spitze zu entwickeln — 1550 ward die Hofkammer errichtet —, mußte Naturaldienste als ein störendes Element innerhalb des geldwirtschaftlichen Systems empfinden. Die lokale und persönliche Gebundenheit, schwierige Kontrollierbarkeit der Fronden, die mit ihnen verbundenen Zufälligkeiten erschwerten die moderne ziffernmäßige Buchführung. Die draußen eingerissenen Mißbräuche, Härten und unsauberen

[1]) Eine Illustration dazu ist die Baugeschichte der Festung Ingolstadt; s. Kleemann 5, 10, 15, 24 usw.

[2]) Riezler VI, 102 ff., 106 ff., Freyberg IV, 102 ff.; 112: der Herzog beteuert den anspruchsvollen Hofmarchsherren, er könne bei Erfüllung ihrer Wünsche seine Schlösser und Pfleghäuser nicht mehr in baulichem Stand halten.

[3]) Kleemann 5; auch Westenrieder, Beyträge zur vaterländischen Historie usw. 1788 ff., I, 157.

[4]) Rosenthal I, 301, II, 140 f.; M. Mayer 319, 327, 338; HKO. 1572; KRI. 1572; Kreittmayr 384; Stieve 52, 57.

Machenschaften der Exekutivbeamten erforderten schärfste Kontrolle. Unter anderem versuchte man die bisher allein üblichen Sollregister durch genaue Istregister der geleisteten Scharwerke zu ergänzen. Zuletzt aber erkannte man, daß allein in der geldwirtschaftlichen Ausnutzung des Scharwerksrechts die Rettung liege. Man erwog einen Verkauf des Rechts, eine Verpachtung. 1666 endlich wandelte man die Scharwerke in eine Geldsteuer um, die „Ordinarischarwerksanlage".

Erst viel später vollzog sich die Modernisierung des staatlichen Bauens in administrativ-technischer Hinsicht. Lange gab es kein Bauwesen als selbständigen Verwaltungszweig, noch länger keine bautechnischen Beamten. Jeder einzelne Beamte draußen in der Provinz deckte bis ins 15. Jahrhundert aus den ihm zufließenden öffentlichen Einkünften nach dem Zweckkassensystem die baulichen Bedürfnisse seines Bereichs. Der zunehmende Staatsbedarf zwang dazu, die vielen isolierten Baufälle begrifflich als eine einheitliche Angelegenheit, als das staatliche „Bauwesen" zusammenzufassen und bald auch demgemäß administrativ zu behandeln: es entsteht die staatliche „Bauverwaltung". Ihr ist sogleich die schwierigste Aufgabe gestellt, die sie noch bis ins 19. Jahrhundert beschäftigen sollte: der Kampf mit der moralischen und technischen Unzulänglichkeit der Beamten.

Zuerst wurden in ziemlich laxer und nur provinzieller Teilkonzentration die gesamten Bauangelegenheiten eines Kreises dem Rentmeister[1]) untergeordnet. Er hatte weit weniger darauf zu sehen, daß g u t, als darauf, daß n i c h t z u v i e l gebaut wurde. Hatte also weit weniger eine positiv-technische Funktion als für die finanzielle Aufgabe zu sorgen, daß möglichst viel Nettoüberschuß aus den provinziellen Fondswirtschaften in die Zentralhauptkasse fließe. — Seitdem an der Spitze des gesamten Finanzwesens, also auch des Bauwesens, eine eigene Zentralbehörde, die Hofkammer, stand (1550) und für jeglichen Bau im Land ihre Genehmigung zuvor erholt und ihr nachher Rechnung gelegt wurde, war doch Inhalt und Zweck dieser zentralen Regelung in der Hauptsache kein anderer als der der früheren nur provinziellen

[1]) Vgl. R o s e n t h a l, Kap. „Rentmeister"; RMI. 1470, 1512 bei K r e n n e r VII, 245 ff., XVIII, 316 ff.

Regelung. Es beginnt zwar die Periode der zahlreichen, ausführlichen und subtilen Verordnungen, was sie aber alle wollen, ist: es soll möglichst wenig Geld verbaut werden. Immerhin gibt man schon positive Anweisungen, wie zu bauen sei. So werden die geschäftlichen Beziehungen zu den privaten Baugewerbsleuten[1]) einer zielbewußten Regelung unterworfen. Da nämlich eine behördliche Arbeitsteilung fehlte, d. h. da es keine bautechnisch gebildete Beamte gab, so wurden die Sachverständigen aus dem Kreis der lokalen Gewerbetreibenden von außen der Verwaltung angegliedert. Da wurde denn aus der privatrechtlichen Beziehung eine mehr verwaltungsrechtliche. In jedem Rentamtskreis stand ein eigens und dauernd dazu bestellter Handwerksmeister, der „Herzogmeister", allen Beamten des Bezirks als Bausachverständiger zur Seite, fertigte die Pläne und Kostenanschläge, kontrollierte den Baufortgang und hatte auch die Korrektheit der Beamten selbst zu beaufsichtigen, wenn sie bei der Zentrale um eine Baugenehmigung nachsuchten oder Rechnung stellten. Auch die übrigen Gewerbetreibenden kamen, sobald sie einzelnenfalls für den Staat bauten, in eine beamtenähnliche Stellung. In München war es der „Hofbaumeister", der halb Unternehmer, halb Beamter, die Bauarbeiten verdang, die Materiallieferung vergab, die Bauarbeiter anstellte. Diese Institutionen, die die Hofkammer schon als vorhanden vorfand, suchte sie zeitgemäß zu reformieren[2]).

---

[1]) Schon früh hatte sich in Bayern bei der Vergebung der Bauarbeiten neben dem Dienstvertrag der Werkvertrag ausgebildet, desgleichen die Vergebung an den Mindestfordernden. In der Instruktion für den Festungsbau von Ingolstadt 1542 (Kleemann 28—32) wird für Arbeiten, bei denen es vornehmlich auf den Fleiß ankommt, besonders für Quantitätsarbeiten, die Stückverdingung angeordnet; öffentliche Unterbietung und Vergebung an den Wenigstnehmenden, wo eine Übervorteilung oder Preistreiberei zu fürchten ist. Somit hat nicht Hamburg (1617) und Preußen (1724) die Priorität in der Einführung der Vergebung und der Submission, sondern Bayern; dies sei gegenüber den Feststellungen in Heller, Das Submissionswesen in Deutschland, 3 ff., betont. — Oben erwähnte Instruktion, die für einen individuellen, sehr kostspieligen und technisch schwierigen Bau eigens erlassen wurde, gibt übrigens wirklich praktisch-positive Anordnungen; es gab da eben auch technische Beamte an Ort und Stelle.

[2]) M. Mayer 315, HKO. 1572; Rosenthal I, 490; Stieve 39; kurfürstliche Entschließung 1751, zit. nach dem Originaldruck.

Der gute Wille, der tatsächlich an der Spitze herrschte, erschöpfte sich in Hinausgabe von Instruktionen und war größer als das Können und Gelingen. Man fand daher bald eine weise Selbstbeschränkung geraten und überließ z. B. die kleinen Baufälle dem Beamten, in dessen Amtswohnung sie vorfielen, zur Bestreitung aus eigenen Mitteln. Im übrigen spielte man die Beamten gegen die Handwerker, die Handwerker gegen die Beamten aus, d. h. man ließ einen durch den anderen kontrollieren, ohne begreiflicherweise beider Teile Korrektheit und Treue zu bessern, da eben dem Beamten sein Amt zu sehr Geschäft, dem Gewerbsmeister sein Geschäft zu wenig Amt war. Wie in der juristischen Auffassung, so war auch in der tatsächlichen Handhabung beider Funktion wenig verschieden[1]).

Dieser Zwiespalt zwischen dem zentralen Willen und der Unzulänglichkeit der Organe charakterisiert die Bauverwaltung und alle Versuche ihrer Reform noch durchs ganze 18. Jahrhundert. Erst die Verwertung französischer Erfahrungen durch Montgelas bei der Reform der bayerischen Verwaltung brachte Besserung. Er schied das Bauwesen völlig vom übrigen Finanzwesen[2]). Es wurde anerkannt, daß Geldeinnehmen und Geldausgeben technisch verschiedene Tätigkeiten seien. Den Zoll- und Rentbeamten ward das Bauen genommen und neu geschaffenen bautechnischen Behörden übertragen.

B. Das Straßenbauwesen

Das staatliche Hochbauwesen war bis ins 19. Jahrhundert nichts wesentlich anderes als das fürstliche Hofbauwesen. Dagegen trug das Straßenbauwesen von vornherein öffentlichrechtlichen Charakter. Dieser war aber nicht die formelle Dokumentierung eines intensiven öffentlichen Gesamtinteresses an ordentlichen Verkehrswegen, dessen Träger die Zentralregierung, dessen Organe vom Staat besoldete, technisch gebildete und von einer zentralen Fachbehörde rationell instruierte Beamte gewesen wären. Alles das gab es nicht und zwar noch länger nicht als

[1]) RMI. 1669 bei KreittmayrVerordg. 547 ff., Nr. 49; M a y r I, 302 ff., V. 1769.

[2]) V. 4. Februar 1805.

im Hochbauwesen. Vorherrschend war Zwangsarbeit und dilettantische, rein lokal gepflogene Bauweise. Starke Reste hiervon überdauerten noch den Beginn des 19. Jahrhunderts. Einen großen Teil der Straßenarbeiten verrichteten die Adjazenten kraft öffentlicher Baupflicht unter der Leitung von Justiz- und Finanzbeamten. Im Hochbauwesen gab es einen einheitlichen Interessenten, den geldbedürftigen Fürsten, und demgemäß eine starke Tendenz zu einheitlicher Leitung. Hier aber war das Interesse zersplittert und demgemäß auch die Befriedigung des Bedarfs. Einem lokalen Bedürfnis entsprang eine lokale Baupflicht. Der Landesherr war pflichtig auf den Domänen und da, wo Maut und Zoll an Brücken und Wegen die Kosten reichlich deckten; da wo Maut und Zoll nicht durch Beamte, sondern Pächter eingehoben wurden, waren diese baupflichtig; in den Grundherrschaften die Stände, in Städten und Märkten deren Bürger; in den unmittelbaren Teilen die Untertanen alle. Daher auch der öffentlich-rechtliche Charakter. Denn wenn die Zentrale überhaupt sich kümmerte, so gab sie rechtliche Anordnungen[1]). In erster Linie handelte es sich darum, gesetzlich bzw. jurisdiktionell festzulegen: wer ist jeweils pflichtig? dann, ihn zu zwingen, seine Pflicht zu tun; zuletzt erst dachte man zu regeln, wie die Pflicht zu erfüllen ist. Daß überhaupt etwas getan wurde, war das dringlichste Interesse. Das Problem für die Regierung d. i. den Fürsten war: wie kann ich, ohne selbst etwas zahlen zu müssen, für möglichst gute Verkehrsverhältnisse sorgen.

Das materielle Ergebnis solcher rechtlicher Verhältnisse war denn auch ein jämmerlicher Zustand der Straßen bis hinein ins 19. Jahrhundert[2]). Wie der Fürst hatten alle anderen das Bestreben, möglichst zu genießen, ohne zu opfern. Es war ein gegenseitiges Klagen und Verklagen. Denn bei so zersplitterten Verhältnissen war es selten ganz klar, wo die Baupflicht des

---

[1]) Vgl. PolizeiO. 1616, III, 13; ForstO. 1616, Art. 24. Die Anordnungen ergehen an Rentmeister, Richter, Pfleger, Kastner, Schergen, Forstmeister, Förster, Forstknechte, Hofmarchsherren, Städte, Märkte, Zöllner, Mautner.

[2]) Vgl. zum folgenden M. Mayer 365, HKO. 1608; Rosenthal VI, 180; RMI. 1669 a. a. O. 547 ff.; Freyberg I, 218, II, 201 f.; Mayr V, 744, V. 1738; II, 755, V. 1751; I, 287, V. 1765.

einen endete, die des anderen begann. Diese Verworrenheit hatte viele langwierige Prozesse zur Folge, die beiden Parteien eine willkommene Gelegenheit waren, einstweilen nichts zu tun. Die Stände beschwerten sich über Zöllner und Mautner, die Rentmeister usw. über die Hofmarchsherren, die Bauern über Richter und Pfleger. Mehr und mehr mußte seit Beginn des 18. Jahrhunderts die Regierung einschreiten; sie veranstaltete Enqueten, erließ Verordnungen. Sie setzte genau örtlich und sachlich das Maß fest, wie weit die Fronpflichtigen von den Beamten zu Straßenarbeiten herangezogen werden durften. Sie schaffte die Appellation ab für Prozesse um die Wegbaupflicht und stattete den Rentmeister mit der Befugnis sofortiger Exekution der erstrichterlichen Urteile aus. Das wichtigste aber war, daß sie sich mehr und mehr genötigt sah, Zuschüsse zu Straßenbauarbeiten zu gewähren; anfangs tat sie es zwar immer unter Verwahrung gegen die drohende Bildung einer gewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Zahlung; die Notwendigkeit aber war stärker als diese Abneigung zu zahlen und war der Hauptantrieb zu der allmählichen Modernisierung des Bauwesens.

1751 wurde eine zentrale Straßenbaudirektion eingesetzt. Sie machte sich energisch ans Werk. Ein in großem Stil unternommener Versuch, die ganze Straßenunterhaltung im Land an die mindestnehmenden Unternehmer zu vergeben, mißlang. Man kehrte nach großen Verlusten zur Regie, dem geringeren Übel, zurück und suchte, sie möglichst leistungsfähig zu machen. Über das Hauptleiden, den Mangel an leistungsfähigen Organen, kam man nicht hinweg. Richtern, Zöllnern, Steuerbeamten und Domänenverwaltern unterstand der Bau und die Unterhaltung von Landstraßen. Statt technisch gebildeter Beamten schickte die Zentrale endlos lange technische Instruktionen hinaus.

Auch hier war Montgelas der Reformator[1]). Die rechtliche Zersplitterung hörte völlig auf. Es entstand die einheitliche Straßenbauverwaltung für das ganze Land, die mit Mitteln der Staatskasse einen Stab von Technikern besoldete. — Schwieriger war die Beseitigung der Zwangsarbeit. Man konnte nur schwer verzichten auf die unentgeltlichen Leistungen und doch waren

[1]) Entschließung 28. Mai 1805.

sie ein störendes Element in der geldwirtschaftlich geordneten Verwaltung; zudem widersprach es dem modernen politischen Empfinden, daß die Staatsangehörigen auf Grund von Bestimmungen, die notwendig lex incerta waren, von Verwaltungsbeamten zu Fronden herangezogen wurden. Nach verschiedenen Verbesserungsversuchen[1]) kam 1819[2]) endlich die völlige Abschaffung der „Naturalkonkurrenzpflicht".

[1]) a. a. O.; ferner V. 1. Februar 1809.
[2]) 15. April.

2. Ausbildung des Submissionsverfahrens (1818 bis 1864)

Es gab jetzt ein staatsrechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch einheitliches Staatsbauwesen und überhaupt Beschaffungswesen. Zwei getrennte Wege hatten zu demselben Ziel geführt: eine zentrale Verwaltung beschafft mit Hilfe technischer Beamten und mit den Mitteln einer Kasse auf Grund von Verträgen, sei es gegen Zeit- oder Werklohn, ihren Bedarf an Sachgütern. Das sind unerläßliche Voraussetzungen einer korrekten und sparsamen Sachbeschaffung. Aber das Problem war sozusagen nur theoretisch gelöst. Denn noch war die Frage, deren Lösung den nächsten Jahrzehnten vorbehalten war: Wie kann auf Grund dieser als richtig erprobten allgemeinen Maximen das Beschaffungswesen in der Praxis und mit Rücksicht auf seine mannigfachen Geschäfte zweckmäßig eingerichtet werden? Folgendes Geleitwort[1]) gab Graf Montgelas seinen Reformen auf den Weg: „In Gegenständen der Erfahrung belehrt ein Tag den anderen und nur durch eine genaue unausgesetzte Aufmerksamkeit kann den Unvollkommenheiten organischer Einrichtungen allmählich nachgeholfen werden." Es fehlte Erfahrung und Routine, besonders in jener Zeit, da das ganze Bereich des öffentlichen Wesens von Grund auf sich geändert hatte und das Bayern des Jahres 1818 von dem des Jahres 1799 durch ein Jahrhundert getrennt schien.

Dazu war jetzt neuerdings noch die Konstitution gekommen. Sie komplizierte das Geschäft der Bedarfsbeschaffung, war aber darum doch gleichzeitig ein energischer Antrieb zu zielbewußter Reform vorhandener Mängel. Es hieß jetzt mit kärglich und in festen Summen bewilligten Mitteln auskommen. Der Steuerzahler bekam Interesse an der Sachbeschaffung und errang

---

[1]) Reskript 15. Juli 1803.

sich Anerkennung für seine Interpretation des Budgetrechts, kraft deren ihm die Verwaltung Verantwortung schuldete für sparsame und zweckmäßige Ausgabe der bewilligten Summen. In dem Konflikt der Steuerzahler mit einer absolutistisch gewöhnten und willkürlich verwaltenden Bureaukratie wurde das Sachbeschaffungsproblem zum politischen Problem[1]).

Die großen Errungenschaften der ersten Jahrzehnte des Jahrhunderts, die richtigen Verwaltungsprinzipien, konnten nicht aus sich heraus mit einer Art Notwendigkeit gut wirken. Es galt, sie den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen. Die Montgelasschen Reformen waren nicht die letzten; man machte noch viele schlimme Erfahrungen und viele Experimente zu deren künftiger Verhütung. Nicht jeden Mangel konnte ein bewußtes Andersmachen beseitigen. Die Praxis von selbst bewirkte allmählich ein besseres Funktionieren des bureaukratischen Apparates; bald auch standen besser geschulte und auch zahlreichere Techniker[2]) der Verwaltung zur Verfügung als zu Beginn der Reform. Das Werk wirklich bewußter Reform aber war eine große Errungenschaft: man erkannte, daß eine den administrativen Besonderheiten entsprechende Technik alle die individuell gestalteten, sachlich und örtlich isolierten Einzelbeschaffungen beherrschen müsse. Wie schon allmählich zuvor in finanzieller, rechnerischer und organisatorischer Beziehung die konkret vereinzelten Beschaffungen zu einem einheitlichen Beschaffungswesen zusammengefaßt worden waren, so geschah dies jetzt — in der Verordnung von 1833 — auch noch in der letzten Beziehung, der geschäftlich-technischen, durch ein strikt angeordnetes und subtil geregeltes Verfahren, das durch sich selbst den ausführenden Beamten zu korrekter und billiger Beschaffung zwang. In dem Submissionsverfahren

[1]) Rudhart a. a. O. II, S. XX: „Eine Staatsverfassung, die, wie die englische, allmählich durch die Gewalt der Umstände von dem Volk erworben ist, hat schon bei ihrer Begründung die übrigen Verhältnisse nach sich gebildet und gründet sich meist auf diese Änderungen. Eine durch den freien Willen der Regierung auf einmal eingeführte und gleichsam zum Geschenke gegebene Verfassung ist eine Maßregel, welcher die übrigen Verhältnisse auf gesetzlichem Wege erst angepaßt werden müssen und welche sonst von diesen erstickt und unwirksam gemacht werden."

[2]) Die staatlichen Techniker zu Beginn des Jahrhunderts waren fast ausschließlich gewesene Militärs, wie aus den Personallisten hervorgeht.

der Verordnung von 1864 ist diese administrative Kunst: kaufmännische Ziele mit bureaukratischen Formen zu erreichen, auf der Höhe.

A. Entwicklung des Beschaffungswesens von der Verfassung (1818) bis 1833

Die Regie wird verdrängt durch Vergebung an private Unternehmer. Die Verordnung von 1833

Ruheloses Experimentieren ist das Charakteristikum der ersten Jahre[1]); das hastende Reformieren war nicht zum Vorteil der erforderlichen ruhigen Entwicklung.

Von 1817—1830[2]), in nur 13 Jahren, stürzte man nicht weniger als dreimal die Organisation der Bauverwaltung um. Statt langsam zu reformieren, revolutionierte die Regierung. 1831 stand sie wieder da, wo sie 1817 gehalten hatte. Das in der Zwischenzeit jeweils angesammelte wertvolle Kapital von Erfahrungen lag ungenützt brach. Die obersten technischen Beamten selbst sahen sich gezwungen, in den Zeitungen Klage darüber zu erheben, daß sie von der jedesmaligen Neuorganisation erst selbst zusammen mit dem Publikum aus dem Regierungsblatt erfuhren. Ein wenig waren auch mit im Spiel einseitige künstlerische Interessen des Königs, sowie rein persönliche Eifersüchteleien und Streitigkeiten in den höchsten Bureaus. Man schwankte zwischen Extremen, statt in der Mitte den Weg zu suchen: zwischen äußerster Zentralisation, die für eine Pfennigausgabe die Unterschrift der obersten Stelle in München verlangte, und einer Dezentralisation, die die Verfügungsfreiheit des

---

[1]) Einzelheiten s. Bayer. Volksblatt 1830: 5 Artikel, „Über die Verwaltung des Staatsbauwesens im Königreich Bayern", Nr. 41, 42, 43, 50, 51. Die drei ersten gehören zu der literarischen Polemik des Oberbaurats v. Pechmann mit dem früheren Generaldirektor (1815—1817) v. Wiebeking, die treffliche Einblicke in das Bauwesen gibt. v. Pechmann: „Über den früheren und gegenwärtigen Zustand des Wasser- und Straßenbaus im Königreich Bayern" (1822, nicht erhältlich); „Jahrbücher der Baukunde" (Cotta, 1832), S. 1; v. Wiebeking, „Abgedrungene Erklärung" (1822) und besonders „Über das Staatsbauwesen im Königreich Bayern" (1831) usw.

[2]) Bayer. Volksblatt a. a. O.

äußeren Beamten sich fast ungehemmt betätigen ließ; zwischen strikter Trennung des Landbaus vom Straßen- und Wasserbau, bis zu vollkommener Vereinigung beider in persönlicher und sachlicher Hinsicht; zwischen Begünstigung der Techniker, die in einem bestimmten Bezirk frei mit einer zugewiesenen Summe ihre Aufgabe lösen sollten, und ihrer völligen Erdrückung unter rechnerischen und buchmäßigen Bureaugeschäften, ihrer Unterdrückung durch juristische Instanzen, die mißtrauisch vielfache Belege für jeden Pfennig, Begründungen für jede Entschließung forderten; endlich zwischen bureaukratischem und kollegialem System in der Bauleitung.

So großer Wechsel in der Organisation konnte den wirtschaftlichen Teil der Tätigkeit nicht unberührt lassen. Man diskutierte heftig die verschiedenen Geschäftssysteme. Die Regie, die mit den gegen feste Bezüge angestellten in enger Abhängigkeit von der Regierung tätigen Beamten baute. Die Vergebung an private Unternehmer, die in loser, privatrechtlicher Beziehung zum Staat ihm seine Bauten herstellten und dafür an ihm Profit machten. War man aber auch in Ablehnung der Regie einig, so entbrannte unter den Anhängern der Vergebung der Streit, was besser sei: Einzelvergebung unter der Hand oder Vergebung nach Auswahl unter einer Mehrzahl sich unterbietender Konkurrenten; ferner: Vergebung im großen oder in Losen; Vergebung im ganzen oder nach Gewerbegattungen. — Man probierte alles im Lauf dieser nicht ganz 20 Jahre und machte, wie es natürlich war, mit allen schlimme und gute Erfahrungen und verfiel zumeist in den Fehler, die verschiedenen Systeme theoretisch-abstrakt zu beurteilen, entweder nach logischen Gesichtspunkten, oder doch durch eine falsche Verallgemeinerung praktisch-konkreter Erfahrungen, wobei man übersah, daß dasselbe Verfahren unter verschiedenen administrativ-technischen Voraussetzungen verschieden wirken mußte.

Wie war es bis 1825? Die Landbauverwaltung zwang ihr Mangel an Personal schon früher zur Vergebung der Arbeiten. Doch selbst dafür war das Personal zu gering. „Fast alle Bauten wurden ohne Aufsicht der technischen Behörden geführt, und so kam es, daß höchst fehlerhaft und liederlich gebaut, der Staat hierdurch in bedeutenden Schaden versetzt wurde und die Bau-

beamten auf diese Weise oft ohne ihre Schuld in Mißkredit kamen. Man hatte zwar geglaubt, einen Teil der Aufsicht und Leitung des Bauwesens durch den Anteil, welchen man hieran den Rentbeamten eingeräumt und übertragen hatte, zu ersetzen. Aber dies war eben ein sehr großer Mißgriff. Denn die Rentbeamten, ohne technische Kenntnisse und mit ihren Rentamt- und Kassengeschäften schon bedrängt und überladen, überließen die Fertigung der Voranschläge und Ausführung der Arbeiten den Handwerkern, die unbeaufsichtigt das beste Spiel bei der höchst kläglichen und mangelhaften Einrichtung hatten“[1]). Die Gebäude aus dieser Ära zeichneten sich denn auch nachmals durch große Reparaturbedürftigkeit aus.

Der Regiebau in der Straßen- und Wasserbauverwaltung kam jedoch zu nicht viel besseren Ergebnissen, auch hier: wegen Mangel an Personal. Gemietete Taglöhner ersetzten ungenügend die alten Wegmacher. Revierförster und Postexpeditoren mußten seit 1817 die Straßen unterhalten. Die Straßen kamen sehr herunter, sogar trotz erhöhten Aufwands für die Unterhaltung.

Seit 1825? Die Vereinigung beider Sparten zu einer Sektion im Ministerium des Innern ward zugleich angeordnet mit Einführung eines einheitlichen Prinzips: der Vergebung der Bauarbeiten. § 63 der Verordnung vom 26. Dezember 1825 ordnet an: „Den Kreisregierungen sowie den denselben untergeordneten Bezirksingenieurs wird es zur Pflicht gemacht, alle Neubauten und Reparaturen in der Regel, wo es immer nur tunlich ist, jedoch mit voller Sicherheit für den Zweck, auf dem Weg der öffentlichen Versteigerung an tüchtige Unternehmer zur Ausführung im Akkord zu übergeben, die genaue und verlässige Erfüllung derselben aber strenge überwachen zu lassen. — Die Bekanntmachung und Leitung der Versteigerung sowie die Ausführung des dabei abzuhaltenden Protokolls ist den Polizeibezirksbehörden zu übertragen; den Versteigerungen müssen jedoch die Bezirksingenieurs beiwohnen und dabei die Interessen des Ärars vertreten. In einer eigenen Instruktion soll über die Qualifikation der Unternehmer und den Betrag der Bürgschaft für alle Fälle die erforderliche Vorschrift erteilt

---

[1]) Bayer. Volksblatt a. a. O.

werden; in dieser Instruktion wird auch festgesetzt werden, in welchen Fällen, durch wen und unter welchen Sicherheitsmaßregeln den Unternehmern während des Baus Vorschüsse oder Abschlagszahlungen angewiesen werden dürfen." Die Regierung kommt endlich nach trüben Erfahrungen zur Einsicht, daß das Verfahren des Bauens der willkürlich von Fall zu Fall getroffenen Entscheidung der einzelnen Beamten entzogen werden und ein einheitliches Verfahren bestehen müßte, das zur vorhandenen Verwaltungsorganisation passe und in das die Baubeamten sich hineinleben müßten; weiter aber, daß, welches immer dieses Verfahren sei, die Tätigkeit des Beamten dabei bis ins kleinste zentral geregelt sein müßte, so daß jedes Schrittchen bis herab zum unbedeutendsten Teilschrittchen bei der Anwendung des Verfahrens im ganzen Land gleich vor sich gehe, da nur so eine geordnete Finanzverwaltung und Kontrolle möglich, der Bau den Zufälligkeiten individueller Begabung und Willkür überhoben sei. — Die verheißene Vollzugsverordnung jedoch unterblieb, sei es, daß die öffentliche Verakkordierung der Regierung doch noch nicht als das Verfahren erschien, und sie noch Erfahrungen abwarten wollte, sei es, daß die so wenig feste Organisation damals kein günstiger Boden für ruhiges Sammeln von entsprechenden Erfahrungen zum Erlasse einer solchen Instruktion bot[1]).

---

[1]) Ein deutlicher Beleg des experimentellen und wenig entschiedenen Geistes dieser Verordnung ist der folgende § 64: Bei großen und wichtigen Regiebauten sollen, wo es tunlich ist, die technischen Kompanien Unserer Armee verwendet werden, insofern dem militärischen Zweck hierdurch nicht Abbruch geschieht; in dieser Beziehung ist das geeignete Benehmen zwischen den Ministerien des Innern und der Armee zu veranlassen und einzuleiten. Wenn die technischen Kompanien zu diesem Zweck verwendet werden, so stehen sie zu den Zivilbehörden in dem nämlichen Verhältnis, in welchem die Gendarmerie in Hinsicht ihrer Dienstverrichtungen zu den Polizeibehörden steht; seinerzeit wird hierüber ein besonderes Reglement erfolgen. Verschiedene Schriftsteller damals empfahlen diese Art militärischer Regie, so z. B. v. Wiebeking, der annahm, man könne nur so die ihm durchaus verhaßte Generalentreprise, wo sie unumgänglich schien, ersetzen. Er wies hin auf die Analogiefälle im alten Rom. Die römischen Legionen zogen ins Feld, bewaffnet, außer mit Schwert und Lanze auch mit Handwerkszeug, und die Besieger der Welt bauten Straßen, Brücken, Dämme und Städte, die noch die Wirkung ihrer Siege

So war denn trotz aller theoretisch guten Vorsätze der Zentrale die Wahl des Verfahrens und seine Handhabung der Gewohnheit, dem Zufall, der Willkür überlassen. Es mochten sich nun seit 1825 die Beschaffungsarten nebeneinander in alternativer Anwendung erproben.

Am meisten einig waren die kritischen Stimmen wohl in der Verurteilung der häufig angewendeten Vergebung unter der Hand. Die Techniker besonders hatten Vorliebe für solche persönliche Verhandlung mit einem einzelnen. Oft war sie freilich die einzig mögliche Beschaffungsart, denn es fehlte, wo die Herstellung in Regie nicht tunlich war, nicht selten außerdem noch an einer Konkurrenz von Produzenten, so daß eine öffentliche Einladung zur Unterbietung auf ein Monopol traf. Besonders im Brücken- und Wasserbau war das der Fall. Oft freilich steckten die Beamten auch mit einem einzelnen Unternehmer unter einer Decke; zum mindesten lag dieser Verdacht sehr nahe, wo trotz der Möglichkeit einer öffentlichen Versteigerung ein Akkord unter der Hand abgeschlossen wurde[1]). Besonders glaubten die Landbaumeister eine unzulässige Bevorzugung der Stadtbau-

---

überdauert haben. Auch gewisse moderne, so z. B. russische und österreichische Muster mußten herhalten. — Eine Vollzugsinstruktion erfolgte auch hier nicht, auch scheint niemals die bayerische Armee der Zivilverwaltung Bauten aufgeführt zu haben.

[1]) KdAbg. 1831, VII, 43. Sitzg. 107 ff. Ein Neuöttinger Wirt erhielt die Herstellung eines Straßenstücks ohne „Versteigerung“ nur deshalb, weil er früher einmal um einen ähnlichen Preis eine ähnliche Arbeit ersteigert hatte; als ob die Verhältnisse sich nicht änderten; nach sachverständigem Urteil hätte man bei Lizitation 25 Proz. erspart. Zu verschiedenen Bauten (Königsbau, Pinakothek, Kriegsministerium usw.) wurden von Kelheim 600 000 Kubikfuß Steine geliefert. Sie waren unter der Hand an einen dortigen Steinbrecher vergeben gegen 1 fl. 15 kr. Fuhrlohn. „Es ist aber notorisch, daß die Fuhrleute anfangs 1 fl. und später nur 54 kr. erhielten. Er machte also einen Gewinn von 150 000 bis 210 000 fl. Für diesen ganz weichen Sandstein wird dem Steinbrecher bezahlt per Kubikfuß 42—45 kr., also um 50 Proz. zu viel. Also noch einmal 210 000 fl Gewinn. Er gewinnt also im ganzen 420 000 fl. Und dieser Stein wird ganz roh geführt und wird erst hier behauen und rein gearbeitet, wo abermals für den Kubikfuß 12—15 kr. bezahlt werden, statt höchstens 3 kr. Macht mehr: 60—90 000 fl.“ Statt 1 fl. 22 kr. bis 1 fl. 25 kr. kostete also der Kubikfuß fertigen Sandsteins dem Staat 2 fl. 9 kr. bis 2 fl. 15 kr.

meister durch freihändige Vergebung zu bemerken und verlangten die Beobachtung der „gesetzlichen Konkurrenz“ auch bei den fiskalischen Beschaffungen, um so mehr, als die Beseitigung dieser „gesetzwidrigen Ungleichheit“ auch dem Vorteil der bisher durch hohe Preise ausgebeuteten Staatskasse diene[1]).

Die in den zwei ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts fast völlig beseitigte Generalentreprise[2]) hatte sich seitdem wieder eingeschlichen und einige wenige Personen immens bereichert, da sie — an sich fiskalisch bedenklich, wenn nicht gute Aufsicht Betrügereien vorbeugte, und stets schädlich für Arbeiter und Unterakkordanten — meist auch ohne öffentliche Absteigerung erfolgte und Herstellung der Pläne und Anschläge dem Entrepreneur selbst überlassen blieb. Verurteilt wurde die freihändige Vergebung überhaupt, am energischsten aber die freihändige Generalvergebung, auf die sich nur ein waghalsiger Spekulant oder ein Betrüger oder — ein guter Freund des Bauleiters einlassen können[3]). Sie dürfe nur angewendet werden,

---

[1]) KdAbg. 1831, X, 52. Sitzg. 25.

[2]) Wiebeking 20 ff.

[3]) Zum Unwillen der Volksvertretung wurde der Odeonneubau in „Winkelentreprise“ vergeben (VIII a. a. O. IX, 47. Sitzg. 69 f.). Der Vertrag lautete dahin, daß der Unternehmer alle im Überschlag etwa übersehenen Arbeiten oder während des Baus sich ergebenden Verbesserungen ebenfalls für die im ganzen bedungenen Summen von 217 000 fl. übernehmen müsse. „Wenn in einem anderen konstitutionellen Staat eine ähnliche Einrichtung beliebt würde, bei welcher man durch einen Spekulanten ein ... Gebäude für 300 000 fl. aufführen ließe, wobei durch solche Winkelentreprise, wovon alle übrigen Unternehmer ausgeschlossen wären, wenigstens 100 000 fl. diesem Unternehmer zufielen und der referierende Ministerialrat brächte diese Summe als Vorstand der Oberbaubehörde in den Bauetat, der aus den Steuern des Landes bezahlt werden sollte, wie würden sich in diesem Fall die Oberbauräte, die konstitutionellen Minister und die wahrhaft patriotischen Stände benehmen?“ „Haben Sie je in Ihrem Leben, meine Herren, von einem solchen Akkord gehört: der Akkordierer hat alle jene Arbeiten noch zu bestreiten, welche im Plan übersehen worden sind, und alle Verbesserungen, die ihm belieben werden. Eine solche Bestimmung beweist Unkunde und Unsicherheit des Bauherrn und muß die notwendige Folge haben, daß kein anderer solche Bedingungen eingehe, als derjenige, der mit dem Bauherrn in intimem Verhältnis steht.“ Schließlich wies der Bau bei seiner Vollendung beträchtliche Mängel auf; 71 000 fl. mußte der Fiskus zuschießen. Der Haupteingang war zu eng und

wenn Pläne und Bauüberschläge öffentlich den Bauunternehmern vorgelegt, der Bau öffentlich dem Mindestnehmenden überlassen werde, nachdem er Kaution gestellt habe.

Nicht viel mehr Lob seitens der Kammer brachte der Regierung das Bauen in Regie mit eigenen Technikern und Arbeitern, eventuell verbunden mit Vergebung von Materiallieferungen oder auch einzelner Arbeiten an Akkordanten, immer aber mit Beamten als Bauleitern. Technisch und administrativ fanden die Kritiker viel an ihm auszusetzen[1]). Die Regie litt — kurz gesagt — an den Fehlern aller Tugenden einer ordentlichen Verwaltung. Zwei ganz entgegengesetzte Verhaltungsweisen wirkten doch in gleicher Weise schädlich.

Oft verzögerte eine übermäßig bureaukratische Behandlung notwendige Bauten; Pläne und Voranschläge wurden langsam hergestellt, um dann den noch langwierigeren Weg durch alle Instanzen bis zur Zentrale und wieder zurück — und dies gar manchmal noch wiederholt — durchzumachen. Oder die Beamten bauten mit allzuviel Initiative frisch drauf los, weil sie überzeugt waren, der Bau werde genehmigt werden. Aus dem einen wie dem anderen Grund, aus zu langsamer und zu rascher Förderung der Bauangelegenheiten, entsprang dann dasselbe Übel, kam es vor, daß z. B. angefangene Straßen mitten im Bau als ein totes Kapital stecken blieben. Eine überhastete Fertigstellung zu lange verschobener Bauten machte den Schaden nicht geringer. Oft machten Beamte einen zu geringen Veranschlag,

---

Fenster mußten zu Türen ausgebrochen werden. Im Volk stellte man sich die Scherzfrage: „Kennt ihr das Haus . . .? Durch d' Fenster geht man ein, zum Tor sieht man hinaus!" Zu einem Artikel v. Wiebekings in dem Journal du Génie Civil, in dem dieser gesagt: „le système des entreprises à forfait, si ruineux pour l'état et si pernicieux à l'honneur des employés, devait être aboli," bemerkte der Redakteur: „Il n'est pas étonnant que M. de W. ignore, que bon nombre d'intrigans s'opposent de toute leure force à cette abolition. Il ne connait pas l'effet de ce qu'on appelle ici pot-de-vin . . . Avec cela une compagnie peut tout ce qu'elle veut, elle ne manque jamais d'amis." Siehe Wiebeking 20 ff., wo er die französischen Zustände der bayerischen Verwaltung als Spiegel vorhält.

[1]) Belegstellen zu der folgenden Schilderung: KdAbg. 1831, VIII, 43. Sitzg. 58, 108; 44. Sitzg. 49 ff., 28 ff.; IX, 48. Sitzg. 131; 47. Sitzg. 22, 42; X, 51. Sitzg. 80 f., 113; 53. Sitzg. 62.

um nur die Genehmigung zu dem gewünschten Bau zu erhalten, weil sie hofften, wenn der Bau nur zur Hälfte stünde, würde die Nachgenehmigung schon kommen. Auch hatten manche Beamte, besonders junge Techniker, die ihre Kunst zeigen wollten, eine übergroße Vorliebe für Neubauten; sie verschmähten Reparaturen und vernachlässigten sie absichtlich, bis der Verfall wirklich weit genug vorgeschritten war. Oder das Baupersonal baute zwar kostspielig, aber doch leicht, um nur recht bald wieder bauen zu können, so z. B. oft die nicht dauerhaften, gar nicht billigen Holzbrücken, wo steinerne besser am Platz waren. — Die spärlich vorhandenen Kräfte waren unzweckmäßig verteilt. Eine mißtrauische gegenseitige Beaufsichtigung behinderte den Fortgang des Baus; anderseits fehlte wieder oft die Aufsicht gerade dort, wo sie nötig war infolge der Überlastung der Techniker mit Bureauarbeiten und einer falschen Sparsamkeit mit Diäten; so kamen Unterschleife vor bei Ablieferung von Materialien. — Oft fehlte das Baumaterial bei Beginn des Baus und die Menge von bestellten Arbeitskräften war unbeschäftigt; dann aber kam es wieder vor, daß Handwerker und Arbeiter ganz und gar, mangels leitender Kräfte, sich selbst überlassen blieben. — Es war zu klagen über Knauserei und es war zu klagen über Verschwendung. Kleine Mängel, besonders an Straßen, wuchsen zu kostspieligen Reparaturen, weil die Zentrale anfangs kein Geld dafür geben wollte, trotz alles Drängens der äußeren Beamten. Dafür aber huldigte man wieder einer ganz zwecklosen Baupracht bei ganz gleichgültigen Provinzialgebäuden, deren nüchterner Zweck dann zu dem Glanz ihres Aussehens in lächerlichem Verhältnis stand. Die äußeren Beamten waren luxuriös oft auf eigene Faust, wenn sie mit zu weitgehender Selbständigkeit ausgestattet waren. Dafür übersah man bei allzu intensiver Zentralisierung und Unterdrückung der Stimmen der Mittelinstanzen nicht selten die spezifisch lokalen Bedürfnisse, sowohl klimatische, als technische und stilistische.

All dies zeigt: es fehlte an einem in traditionellen, als tauglich erprobten Bahnen sich bewegenden Geschäftsgang. Die individuelle Veranlagung der einzelnen Person und zufällige sachliche Momente in der Eigenart der zu besorgenden Geschäfte erwiesen sich noch als stärker als der administrative Geschäfts-

mechanismus. Man begreift von hier aus, daß die Kammer Interesse daran haben mußte, gerade gegen die staatliche Regie zu eifern, die ganz und gar die Bauausführung einem mangelhaft organisierten Betrieb von lauter unsystematisch arbeitenden Einzelpersonen überließ, und energisch ein bestimmtes allerwärts in gleicher Manier durchzuführendes System zu verlangen, das in sich die Kraft hat, den Beamten in den Dienst einer staatswirtschaftlichen Ordnung zu zwingen[1]). Diese künftige Reform

[1]) Beispiele und Zitate: XX, 111. Sitzg. 53; VIII, 44. Sitzg. 28 ff.; IX, 49. Sitzg. Die Pläne zu dem Neubau eines Forsthauses waren so gestellt, daß die Tür in den Hof eines Nachbarn ging. So wurde der Bau auch ausgeführt. „Die Tür mußte vermauert werden und jetzt paradiert das Haus mit umgekehrter Front." — Zur öffentlichen Lizitation eines Brückenbaus im Allgäu fanden sich verschiedene Unternehmer ein, auch solche aus der Pfalz. Sie reisten alle wieder ab, als sie den Voranschlag über die Maßen niedrig fanden, ein Österreicher aus Dornbirn, der schon in Vorarlberg Tüchtiges geleistet hatte, blieb Alleinherr des Felds und wollte die Brücke für 18 125 fl. übernehmen. Er wollte sofort zu bauen beginnen. Die Behörde zögerte mit dem endgültigen Zuschlag und wies ihn schließlich ab, weil sie Ausländer nicht wollte. Sie übernahm den Bau selbst. Im Jahr 1831 währte der Bau schon das dritte Jahr, ohne daß ein Ende abzusehen war. Die Kosten überstiegen schon damals 30 000 fl. In Verbindung mit dieser Brücke baute die Behörde dort eine Landstraße. Die Aufsicht über den Straßenbau führte dort ein Wegmacher. Die technische Oberleitung vollzog sich dergestalt, daß von Zeit zu Zeit, etwa nach je drei oder vier Wochen, ein Ingenieur oder Kondukteur durchpassierte, eine kurze Zeit verweilte, die Arbeit beurteilte und weitere Anordnungen traf. „Dem Wegmacher ist es überlassen, die Arbeiter aufzunehmen und zu entlassen, sie zu diesem oder jenem Geschäfte zu beordnen, sie zu beaufsichtigen, die Bezahlung zu besorgen und die Rechnungen zu führen. Er bestimmte nach Gutdünken für jeden Arbeiter einen Taglohn." Es verlautete mit Bestimmtheit, daß große Unterschleife vorgekommen seien. Männer und Weiber zusammen, meistens anrüchige Personen, wurden angenommen. 14—15 Knaben und Mädchen mitten unter ihnen. „Besagter Wegmacher betreibt in seiner Bauhütte auch eine Marketenderei, und wer diese besucht, darf die Uhr für die Arbeitsstunden eben nicht so ängstlich beachten." Ein Baupraktikant wurde fortgeekelt. Der Abgeordnete, der diesen Fall vorbrachte, bemängelte besonders, daß man den täglichen Lohn nicht fixiert, keine tüchtigen Arbeiter angestellt und daß man Kinder und Frauen habe arbeiten lassen. Bei einer ernstlichen, weder tändelnden noch despotischen Aufsicht wäre es schneller und billiger gegangen. — Zu einer Landbrücke schaffte man teure, schon behauene und planierte Quaderstücke aus der Schweiz

hatte aber nicht nur die Aufgabe, die mangelhafte Organisation und Verwaltungstechnik zu verbessern, sondern auch die Schwächen des einzelnen Beamten selbst bedurften — bei der Schwierigkeit einer direkten Erziehung des einzelnen und einer Beschaffung tadelfreien Personals — ein Gegengewicht in einem geeigneten Verfahren, das diese Schwächen möglichst unschädlich machte. Weder waren die einzelnen Beamten den mannigfachen technischen Anforderungen[1]), die die Sachbeschaffung

---

herbei — ein überflüssiger Luxus. Den Holzbau, um das Maß der Verkehrtheit und Unzweckmäßigkeit voll zu machen, verdang man an einen Memminger Zimmermeister, 12 Stunden weit weg vom Bauort, wo sich auch ein Zimmermeister befand; der Akkordant fuhr 12 Stunden weit schon bearbeitetes Eichenholz herbei.

Jede Tugend der Verwaltung äußerte sich als eine Schwäche, weil sie nie am rechten Ort in Erscheinung kommen wollte. Ein Abgeordneter tadelt die übertriebene Aufsicht, ein anderer das Fehlen ordentlicher Aufsicht in dem und jenem Falle. „Befinden sich bei dem wohlbesoldeten Baupersonal nicht lauter solche Techniker, daß man sich auf die Untersuchung, Planierung usw. eines jeden verlassen kann, und es nicht notwendig wäre, daß einer dem anderen nachplaniere, nachvisitiere usw.?" Dagegen wieder: Es sind Amtsgebäude und Schulhäuser entstanden, in denen die Aborte vergessen waren, in einem Pfarrhaus war derselbe Mangel nur in nächster Nähe der Küche wieder gut zu machen. „Das dirigierende Personal ist viel zu groß. Es wird zu viel planiert, kommissioniert, dirigiert und visitiert, so daß man schon an den Straßen selbst durch das wenigere Fahren der Kommissäre, Ingenieure, Kondukteure vieles ersparen könnte, indem ihre Wagen die Wege nicht weniger als anderes Fuhrwesen verderben. Ich möchte bei manchen Bauten nur die Vorbereitungskosten sehen." Diese machten ein sehr beträchtliches Teil der wirklichen Kosten des Baus aus. Ein weiterer Schaden sind die häufigen Zänkereien und Eifersüchteleien unter dem Personal, zwischen Ingenieuren, Kommissären, Kondukteuren. „Wenn A ja sagt, sagt B nein." Daraus ergeben sich große Verzögerungen, Schreibereien und schließlich — Mehrkosten.

[1]) IX, 47. Sitzg. 22 ff. Die Pfarrei N. baute eine Kirche; den Entwurf machte ein Maurermeister, die Baubehörde genehmigte den Bau; ein praktischer Techniker leitete ihn. Kosten: 7000—8000 fl. In K. baute die Königl. Baubehörde selbst eine Kirche: sie tat's auf ihre Weise. Kosten: 34 000 fl. Und doch sind beide Kirchen gleich. — Knifflichkeit und Weitläufigkeit ist die Art der staatlichen Bauleiter. „Durch Unverständigkeit stürzen in kurzer Zeit die Brücken wieder zusammen; Schleusen müssen, kaum entstanden, schon wieder weggerissen werden, Wasserbauten, statt dem Strom die gehörige Richtung zu geben, nehmen viele hundert Tagwerk in Anspruch, wegen übler Anlage der Bauten. Mit

an sie stellte, gewachsen, noch auch war ihre moralische Integrität[1]) ganz unanfechtbar.

---

dem Akkordmachen wird es so gewaltig betrieben, daß das schlechteste Stammholz und das elendeste Material angenommen wird, wenn immer die nämlichen Lieferanten da sind. Man bedenke dann die Kniffe mit den Handwerkern; man gehe hin und reiße die Wasserbauten zusammen und sehe nach, ob die 100 Eisenklammern und Zentner Eisen, die verrechnet sind, noch daran stecken, oder ob sie verdunstet sind mit dem Wasser. Mein Antrag geht dahin, alle Straßen-, Wasser- und Brückenbauten den Gemeinden und den Kreisen unter der einzigen Aufsicht des Landrats und eines Kreisbaurats zu überlassen und den bürgerlichen Werkmeistern die Ausführung aller Bauten zu übertragen, die ebenso stark und schleunig, wie auch billig die Bauten vollführen werden; denn darin liegt gerade der Schaden, daß die Bauten nicht schnell genug vollendet werden; tritt heute ein Schaden ein, vielleicht ist er nicht einmal in fünf Jahren getilgt. Die Wasserbauten am Lech, Inn und der Isar liefern den schreiendsten Beweis."

[1]) IX, 47. Sitzg. 113 f. In den Nachweisrechnungen zum Pinakothekbau waren 40 fl. für 1000 Backsteine verrechnet. In welche Abwege das enorme Plus, das in dieser Rechnung aufgeführt war, sich verirrt hatte, war nicht zu ermitteln. — v. Wiebeking, Staatsbauwesen 19 f.: „Ich muß hier auch bemerken, daß weder in den österreichischen, preußischen, russischen, sächsischen und hessischen Staaten ... den besoldeten Baubeamten oder den Militäringenieuroffizieren der Bezug von Prozenten derjenigen Summen, welche nach ihren Bauplänen für Auslagen, die von der Staatskasse bestritten werden, genehmigt werden, gestattet ist; ebenso wenig erhalten sie für die von ihnen verfaßten Pläne und Voranschläge eine besondere Bezahlung. Das Gegenteil ist — gelinde gesagt — eine schädliche Begünstigung. Mancher Architekt wird dabei um seines Vorteils willen den Bau mit Dekorationen aller Art, mit Zwischenchornischen, mit Säulen, Pilastern und Frontons, da wo sie nicht hingehören, mit überflüssig starken Mauern, mit von überfülltem Bauholz gemachten Dachkonstruktionen, mit Pforten, die nie geöffnet werden, nicht nur unnötigerweise verteuern, sondern selbst gegen die ersten Grundsätze eines edlen und einfachen Baustils sündigen." — Die gewaltigen, alljährlich steigenden Unterhaltungskosten wurden ebenfalls begründet durch die nicht immer bestimmungsgemäße Verwendung der für die Bauten bewilligten Gelder.

Folgende ungemein scharfe Satire widmete ein Abgeordneter der Königl. Bauverwaltung IX, 47. Sitzg. 26 ff. „Nun kommen wir zu den übel berüchtigten Neubauten, die uns schon in der vorigen Woche die Köpfe gewaltig zerbrachen. Sie wollten wenigstens nicht aus meinem Kopf, und Sie werden sich nicht wundern, daß ich heute nacht sogar davon träumte. Mir schien es, als wäre ich Generalbaudirektor in Ägypten geworden. Alle Umstehenden, darunter einer meiner Freunde, wünschten

Verlangt wurde in beiden Kammern als regelmäßige Beschaffungsmethode: die öffentliche Verakkordie-

---

mir Glück, letzterer mit dem Bemerken: „Nun wirst du bald Millionär.“ So ein Wort rührte wie der Blitz. „Sage doch ... wie das?“ fragte ich kümmerlich und setzte schnell hinzu: „Sieh, Freund, vor allem verstehe ich vom Bauwesen nicht das mindeste. Ich kann Pläne machen, Häuser zeichnen und malen, allein, wie die inneren Teile zu den Bedürfnissen des Lebens eingerichtet werden sollen, ist mir nicht klar genug. Ich stehe dir nicht gut, ob ich nicht die Tür ins Fenster und das Fenster in die Tür, oder ob ich nicht den Keller unters Dach und das erste Geschoß unter die Erde versetze.“ „Nu, nu, solche Dinge mußt du freilich unterlassen, das übrige gibt sich. Merke nur auf meinen Rat. Hier ist's nicht wie in Europa, daß man Pläne und Voranschläge, Kostenprospekte und dergleichen einreichen muß. Hier ist's nicht wie in Europa, daß öffentliche Gebäude dem öffentlichen Abstrich unterstehen. Kein Material wird verlizitiert, keine Konkurrenz drückt den Gewinn nieder. Wenn das Gebäude steht, dann reichst du die Kosten ein, und den Plan zuletzt, dann ist der Plan richtig und die Kosten sind es auch. Vor allem kaufe Steinbrüche! Nicht unter deinem Namen. Ein Kaufmann, den ich dir nenne, tritt mit in Kompanie. Niemand kann nun zu Denkmälern und öffentlichen Gebäuden Marmor und Werkstücke liefern als du, respektive dein Kaufmann. Der Fürst liebt und kennt die Kunst. Alle Augenblicke Denkmäler, alle Augenblicke öffentliche Gebäude, alle Augenblicke Tausende in deinen Sack; denn man gibt dir 10 Prozent von jeglicher Summe noch. Inländische Künstler mußt du unter allen Umständen removieren, nur ausländische Genies hervorheben, deiner eigenen Sicherheit wegen; ja wenn ein Inländer zum Beispiel die Modelle zu einem Denkmal für 8—10 000 fl. verfertigt, mußt du eher 72 000 fl. an ausländische Meister vergeben (versteht sich: wenn auch du Profit dabei findest). Glas bestelle nirgends anders als aus 200 Stunden weiter Entfernung und sollten die inländischen Glasmacher betteln.“ — „Allein,“ sprach ich, „es sollten ja Künste und Gewerbe im eigenen Land hervorgebracht werden, alle inländischen Gewerbsleute sollten Verdienst haben und die Nation in ihr eigenes Geld sich wieder teilen.“ „Pro forma, lieber Freund, pro forma! Du bist Generalbaudirektor und Baumeister zugleich, über dir ist kein Kontrolleur, du bist niemand verantwortlich, dein Kaufmann liefert alles als inländische Ware ab, du unterschreibst die Konti und — basta! Benutze nur schnell die Gunst! Raffe Geld zusammen und schicke es in Partien zum Land hinaus, und bist du satt, so gib dem Land Adieu und ziehe nach! Aber vorsichtig! Sonst kommen kleinere, dann größere Schelmereien ans Licht — und du wirst erdrosselt.“ Ich erschrak und erwachte und vor meinem Blick stand das lebendige Bild von Münchens Betrugsbauten.“ — S. 47 sagt ein anderer Abgeordneter: „Den Traum des Abgeordneten Schw. haben außer mir wohl noch viele unter uns mitgeträumt“ und verlangt radikale Änderung.

rung an den Mindestfordernden in Verbindung mit einer Reform der administrativen Mängel des Ausgabewesens überhaupt. Vereinzelt hatte sie die Verwaltung schon angewendet; begreiflicherweise nicht immer mit nur guten Erfolgen, weil an ungesunden administrativen Zuständen ja auch die Vergebung leiden muß, wenn auch nicht so unmittelbar wie die reine Eigenregie mit angestellten Arbeitern. Im ganzen waren ihr die Regierung und unter den Beamten vor allem die technischen nicht hold.

Das Urteil eines höheren Baubeamten über dieses „französische System" lautet[1]): „In einem Land, in welchem es noch neu ist, wagen sich gerne Leute in Unternehmungen dieser Art, ohne sie hinlänglich zu kennen; sie vertrauen blind auf die Kostenberechnung, welche ihnen vorgelegt wird. Diese sind gewöhnlich auf einen für den Gegenstand eben hinreichenden Betrag gemacht. Die Angebote werden, wenn sich mehrere des Gegenstands nicht kundige Leute einfinden, auf dem Versteigerungsweg noch tiefer herabgesetzt und die Unternehmer müssen, wenn sie nicht schlechte Arbeit machen wollen oder können, einen Teil ihres Vermögens verlieren oder zugrunde gehen." Besonders sei dies der Fall bei schwer übersehbaren Sachen, z. B. bei Straßen, und dies noch mehr in unbekannten Gegenden. Rätlich und auch schon längst üblich sei die Versteigerung an den Mindestfordernden bei solchen Bauten, wo kein unrechter Gewinn durch schlechte Arbeit möglich sei; in anderen Fällen immer schädlich. Erfahrungen in Holland und Frankreich bezeugten, daß da hohe Preise mit schlechter Arbeit und einer Bereicherung der Unternehmer Hand in Hand gingen. — Diese Bemängelung verurteilt also nicht das öffentliche Verakkordierungsverfahren an sich, auch nicht die öffentliche Verakkordierung einzelner Bauarbeiten, sondern die von ganzen Bauten, deren Kompliziertheit allerdings für den Unternehmer das Geschäft kalkulatorisch schwierig und in Verbindung mit einer Absteigerung oder Submission sogar spekulativ und riskant machen konnte.

Auch die Regierung selbst fürchtete als eine fast regel-

---

[1]) Bayer. Volksblatt 1830, Nr. 51.

mäßige Folge des von der Kammer empfohlenen Verfahrens die Nachforderungen der Unternehmer. Im wesentlichen aber versuchte sie sich hinter den früheren schlimmen Erfahrungen zu verschanzen, die die Bauverwaltung seit Mitte des 18. Jahrhunderts damit gemacht.

Die Kammer verhehlte sich die Nachteile des Verakkordierungsverfahrens nicht. Immerhin, da nun einmal eine Beschaffungstätigkeit ein notwendiges Übel war, wünschte sie das relativ beste System zur Anwendung gebracht. „Es gibt zwei Wege, Bauten auf eigene Rechnung und Akkordbauten. Bei letzteren sollte von dem Grundsatz der Versteigerung nicht abgewichen werden, wobei wohl das französische System der Submission den Vorzug verdient. Sollte auch durch den Versteigerungsweg in einzelnen Fällen Nachteil entstehen, so werden solche durch die Vorteile überwogen und für jeden Fall wird jeder der Staatsregierung nachteilige Verdacht beseitigt. Die Entfernung alles Verdachtes ist selbst einige Geldopfer wert“[1]).

„Es ist eine allgemeine Behauptung, daß bei den öffentlichen Gebäuden in München bei gewissenhaften Überschlägen, redlichen Akkorden, strenger Aufsicht und uneigennütziger Leitung der vierte oder gar der dritte Teil der Kosten erspart werden könnte, daß Tausende und Abertausende schon gewonnen worden wären, wenn man die unverzeihlichen Fehler in den Rissen und in den ersten Grundlagen vermieden hätte[2]). Man gebe, wie in Württemberg, die Straßenunterhaltung in Pacht, die Brücken- und Wasserbauten an praktische Individuen in Akkord und unterstelle das Ganze der Aufsicht und Begutachtung der Landräte und man wird Wunder sehen“[3]).

Auch für den übrigen sachlichen Staatsbedarf[4]), bestand die Kammer auf der öffentlichen Vergebung an den Mindestfordernden: „Eine aufmerksame Beachtung verdient das vielfach bestehende Gerede, daß die Regieverwalter bei diesen Geschäften sich um so besser stehen, je schlechter die angeschlossenen Kanzleibedürfnisse, zumal für das untere Kanzleipersonal

[1]) KdAbg. 1831, VIII, 43. Sitzg. 107.
[2]) KdAbg. 1831, X, 51. Sitzg. 79.
[3]) a. a. O. 113.
[4]) KdAbg. 1831, VIII, 44. Sitzg. 24; X, 52. Sitzg. 40 f.

seien, worüber vielseitig geklagt wird.“ Die Kammer hatte dabei die Genugtuung, die Landtagsverwaltung selbst der Regierung als Vorbild und Muster hinstellen zu können und durch zahlenmäßige Demonstration praktischer Fälle die Probe auf die Güte ihrer Theorie der besten Beschaffungsmethode zu machen:

Der Druck der Verhandlungen ward 1818 an einen Buchhändler vergeben, der anfangs nichts, später aber einen Zuschuß zu den Druckkosten, noch später völligen Ersatz der Druckkosten verlangte. 1819 betrugen die Kosten daher 0 fl., 1822 3600 fl., 1825 10 000 fl., 1828 39 000 fl. Dabei bekam die Kammer nur 1600 Exemplare, das übrige gehörte dem Buchhändler. Man versuchte also jetzt eine Besorgung des Drucks in eigener Verwaltung und vergab ihn an einzelne Drucker durch unmittelbare Verhandlung mit den Konkurrenten. 2000 Exemplare wurden seitdem gedruckt, 400 davon konnte die Kammer für eigene Rechnung verkaufen. Die monatlichen Ersparnisse betrugen seither: 1397 fl. infolge von 863 fl. Minderausgaben, 534 fl. Mehreinnahmen. Die monatlichen Druckkosten hatten zuletzt bei der alten Methode betragen: 4230 fl.; jetzt 3367 fl.

Gleich beträchtliche Ersparnisse machte man durch Vergebung der Papierlieferungen im Konkurrenzverfahren, während es früher teuer von den Druckereien bezogen worden war. Kaufmännisches Gebaren beherrschte neuerdings auch die Beschaffung von Buchbinderarbeiten. Man sparte viel, als man das unwirtschaftliche Monopol eines Meisters beseitigte und eine von Zeit zu Zeit wiederholte Konkurrenz unter den Handwerkern veranstaltete. Die Arbeiten wurden seither gleichheitlich unter die drei Buchbinder verteilt, die um 50—70 Proz. billiger lieferten als der frühere Monopolist.

Am 7. Juli 1831 wurde der Antrag, daß bei Bauunternehmungen der Weg der Versteigerung möge eingeschlagen und festgehalten werden, mit 96 gegen 26 Stimmen in der Kammer der Abgeordneten angenommen[1]).

---

[1]) Rep. 1831, S. 72. Die Kammer der Reichsräte schloß sich dem Antrag an in der Fassung: „. . . in der Regel . . . mit genügenden Kautelen und entsprechenden Kontrollen.“ Diese Übereinstimmung der beiden Kammern ist nicht nur s a c h l i c h — bezüglich des Inhalts des Antrags — interessant, sondern auch s t a a t s r e c h t l i c h. 1902 nämlich ging

Es wäre historisch unrichtig, das Kapitel der bayerischen Beschaffungspolitik, bei dem wir jetzt stehen, nur in rein finanzadministrativem Sinne zu schildern. Die verwaltungstechnische Reform sollte zugleich eine konstitutionelle Behandlung des Ausgabewesens gewährleisten. Dieses Teilkapitel der bayerischen Submissionspolitik ist zugleich ein Teilkapitel des damaligen Kampfes zwischen Regierung und Volksvertretung um die gegenseitigen Befugnisse und Verpflichtungen, speziell um die Auslegung der Budgetparagraphen der Verfassung von 1818. Die Regierung wollte der Kammer nicht viel mehr geben als ein formelles Recht der Steuer- und Ausgabenbewilligung, sowie der Rechenschaftsabnahme und bestritt ihr das Recht einer bindenden Spezialisierung des Budgets zu Anfang der Periode, einer Prüfung der Ausgaben auf ihre Übereinstimmung mit den einzelnen bewilligten Posten am Schluß. Sie strich hier, schoß dort zu und stellte gar ganz neue Posten, besonders für Münchener Prachtbauten, in den Etat ein, währenddem draußen in der Provinz ganze Dörfer weiter ohne die ihnen von der Kammer zugedachten Schulen blieben und die Gefangenen in ruinösen Anstalten sich gemütlich durch klaffende Löcher in den Mauern von Zelle zu Zelle unterhielten[1]).

Mit „konstitutioneller Härte“ aber bestand die Kammer auf ihrer Interpretation der Verfassung und ging — 1831 zum ersten Male — so weit, der Regierung die Genehmigung ausgegebener Summen zu versagen.

Wie die oben probeweise zitierten Klagen über den Zustand der Bauverwaltung mitten heraus aus lauter staatsrechtlichen Debatten gegriffen sind, so ist auch der endlich erfolgte Antrag,

---

die Kammer der Reichsräte über den einstimmig von der Zweiten Kammer angenommenen Antrag auf Submissionsreform wegen Inkompetenz der Zweiten Kammer, der das Petitionsrecht in Verwaltungsangelegenheiten nicht zustehe, zur Tagesordnung über. Also eine Änderung der juristischen Ansichten? In Wahrheit scheint 1902 der verfassungsrechtliche Vorwand nur ein Deckmantel für eine sachliche Ablehnung zu sein; der Antrag 1902 will die Verwaltung zu Mehrausgaben zwingen im Dienst nicht finanzieller, wirtschaftspolitischer Nebenzwecke; der Antrag 1831 wollte eine unkonstitutionelle Verwaltung im Interesse aller Steuerzahler zu Minderausgaben im Dienst rein finanzieller Zweckmäßigkeit zwingen.

[1]) KdAbg. IX, 47. Sitzg. 24, 113.

der die öffentliche Versteigerung als Regel bei Bauunternehmungen wollte, nur das Glied einer ganzen Kette von Anträgen[1]), die alle zusammen Gesetzlichkeit und Ordnung in der Finanzverwaltung herstellen wollen.

Man wünschte völlige Beseitigung des Bauetats und Ausscheidung der Bausummen für jedes Ressort, dessen Minister die gehörige lokale und sachliche Verwendung zu verantworten hätte. Bauersparnisse sollten nicht zu fremden Zwecken verwandt werden. Die Kammer wollte fürder keine Summen mehr für Neubauten votieren, bevor nicht vollständige Pläne und Kostenüberschläge vorgelegt seien. Die bewilligten Bauunterhaltungssummen dürfen n u r zu Reparaturen verwendet werden. Bei Ankauf eines Privatgebäudes an Stelle der beabsichtigten und bewilligten Neuerbauung muß die Bausumme als Kaufsumme verwendet werden, nicht Staatsrealitätenkaufschillingsgelder. Ferner ward einstimmig beantragt: Die Aufhebung der Personalunion in der Vorstandschaft der obersten Baubehörde und der Hofbauintendanz. Keinesfalls mehr als ein Drittel der für Bauten verfügbaren Summen sollte auf Hofbauten verwendet werden.

Diese — nur probeweise angeführten — finanzrechtlichen und organisatorischen Anträge und Wünsche waren begleitet von einer Anzahl Anträge, die eine verwaltungstechnische Reform des Bauwesens verlangten und eine notwendige Ergänzung zu dem für uns wichtigsten, dem Versteigerungsantrag, bilden. Die Regierung solle die Einsendung von Bauplänen an die Zentrale möglichst beschränken, oder doch da, wo sie unumgänglich nötig sein sollte, für deren schleunige Zurückbeförderung Sorge tragen lassen. — Die Ausgaben auf Straßen-, Brücken- und Wasserbauten sollten durch zweckmäßige Behandlung, rechtzeitige Wendung der Baufälle, Ersparung von Kommissions- und Aufnahmekosten, durch gute Beaufsichtigung, durch Unterlassung nicht notwendiger Bauten oder zu glänzender Ausführung derselben, sowie überhaupt auf jede mögliche Weise vermindert werden. Der Landbau solle mit mehr Umsicht und weniger äußerer Verzierung geführt werden. Dazu folgender wenn auch übertriebener, so doch seiner Tendenz nach damals richtiger Antrag, der von

[1]) Rep. 1831, „Landbau", KdAbg. 1831, XI, 55. Sitzg.

der Mehrheit abgelehnt wurde: „Daß alle Techniker, und insbesondere die technischen Bauräte aus den Verwaltungskollegien entfernt und zu den Verwaltungskollegien in dasselbe Verhältnis gesetzt werden, wie die Sachverständigen zu den Gerichten."

Nur als Glied in der Kette dieser verwaltungsrechtlichen, -organisatorischen und -technischen Reformen konnte das neue Verfahren Erfolg versprechen. Noch eine vierte Voraussetzung aber bedingt seine erfolgreiche Durchführung: eine volkswirtschaftliche. Ein Konkurrenzverfahren ohne eine Konkurrenz muß scheitern. Besonders für die Übernahme technisch schwieriger Unternehmungen war oft ein nur sehr geringes Angebot vorhanden[1]); höchstens traf die Nachfrage der Regierung da auf ein Monopol, dem sie den Regiebetrieb vorzog. Ein Antrag der Kammer der Reichsräte[2]) fordert die Regierung auf, durch wirtschaftliche Maßregeln im fiskalischen Interesse Unternehmungen zu schaffen, die zu Übernahme von öffentlichen Arbeiten bereit wären: „die Staatsregierung möge den Brückenbau dadurch erleichtern, daß sie die Bildung solcher Aktiengesellschaften gestatte, welche den Bau derlei Brücken zu unternehmen sich bereit erklären, gegen Bewilligung eines für die Deckung ihrer Auslagen von ihnen für eine bestimmte Zahl von Jahren zu erhebenden Brückengelds, welches ebenfalls in Übereinstimmung mit der Regierung, der Aktionärs zu regulieren sei und bei der Ständeversammlung zu genehmigen wäre." Der Reichsabschied versprach, den Vorschlag „vorkommenden Falls in Erwägung zu ziehen".

Die Instruktion von 1833[3]) ist die erste Verordnung, die sich ausschließlich den geschäftlichen Problemen des staatlichen Bauwesens widmet. Bisher fand sich deren Regelung immer in einigen wenigen Paragraphen in die organisatorischen Statuten eingeschoben, hier ist zum ersten Male eine geschlossene, erschöpfende, systematische Kasuistik des Beschaffungswesens. Die ganze umfangreiche Verordnung dient der Interpretation des in § 1 statutierten Leitsatzes, daß öffentliche Bauten

[1]) KdAbg. 1831, X, 53. Sitzg. 62.
[2]) Rep. 1831, S. 86.
[3]) 3. April; RBl. 393.

in der Regel öffentlich an die Mindestnehmenden zu verakkordieren sind.

Damit war das Verlangen der Majorität der Volksvertretung nach einem konstitutionellen Geschäftsgebahren in der Verwaltung erfüllt. Zweierlei war damit gewollt. Es sollte vor allem ein Verfahren herrschen, damit in die Menge ungleichartiger, lokal und administrativ zerstreuten Geschäfte ein einheitlicher Zug komme; System war nötig, statt Laune und Zufall und zweifelhafter Routine. Es sollte ferner aber nicht nur den Vorzug der Ausschließlichkeit haben, sondern auch seiner Art nach ganz bestimmt sein; es sollte sein das Verfahren öffentlicher Vergebung an den Mindestfordernden.

Mehrfache Vorteile waren daraus zu erhoffen. Jeder Bau wird durch solche Methode in einen sozusagen starren Rahmen gespannt und dadurch aller der früher unter der Regie und der freihändigen Generalvergebung herrschenden persönlichen Willkür und unsachlichen Zufälligkeiten überhoben. Das jetzige Verfahren stand in der Mitte zwischen der die Privaten ganz ausschaltenden Eigenregie und der die Beamten ganz ausschaltenden Generalentreprise, es war ein systematisch ausgebildetes, zweckmäßiges Zusammenarbeiten von Verwaltung und Privaten mit klarer Funktionenverteilung, die jede Willkür des einen Teils gegen den anderen, jede Ausbeutung des Fiskus durch Beamte und Unternehmer möglichst ausschloß, den Beamten Geschäftsvorbereitung und -aufsicht, den Privaten Angebotstellung und Ausführung übertrug. Das Bauen mußte ganz generell gehandhabt werden. Der ganze Bauvorgang mußte, bevor noch eine Hacke oder Kelle sich in Bewegung setzte, im Bureau in allen seinen Einzelheiten zeichnerisch, rechnerisch und geschäftlich antizipiert werden. Eine Vergebung der Arbeiten setzt sorgfältigste Kostenveranschlagungen und Pläne voraus, detaillierte Festlegung der Modalitäten der Bauausführung. Das geschäftliche Interesse und der kontraktliche Zwang eines auch technisch gewandten privaten Unternehmens bürgte mehr für pünktliche Pflichterfüllung als die Tätigkeit der nicht mit so starken persönlichen Interessen an den Bau gefesselten Regiebeamten.

Das neue Verfahren mußte also „Vergebung“ sein statt Eigenherstellung; die Vergebung aber mußte „öffentlich“

und nicht unter der Hand stattfinden; die öffentliche Vergebung aber mußte an einen durch den Wettbewerb aller Konkurrenten „automatisch ermittelten“ Unternehmer stattfinden und nicht an einen von der Behörde frei ausgewählten.

Es sind dadurch nicht nur wirkliche unlautere Machenschaften, Bestechungen und Bevorzugungen vermieden, die schließlich die Steuerzahler aus ihrer Tasche bezahlen müßten, sondern es ist auch der ungesunde Schein der Unehrlichkeit der Beamten ausgeschlossen, da das Geschäft sich in der Öffentlichkeit abspielt, die Eifersucht der Konkurrenten über der Unparteilichkeit wacht und schließlich die protokollierten oder schriftlich eingereichten Angebote der einzelnen Unternehmer selbst Kontrollbelege sind, aus denen die Korrektheit der Beamten bei der Kritik an den Zentralstellen und im Finanzausschuß ersichtlich ist.

Korrektheit und Wirtschaftlichkeit sind die Zwecke der Bureaukratisierung des privaten Vorgangs, wie es ein Kauf oder eine Bestellung ist. Die allgemeinen, gleichwie die geschäftlich-technischen Schwächen der öffentlichen Verwaltung sind auszugleichen. Die Gewohnheiten des privatwirtschaftlichen Geschäftsverkehrs zwischen Produzenten und Käufer erfahren eine Veränderung im Bereich der staatlichen Verwaltung, die den Kauf nicht mehr entbehren kann und sich ihm daher anpaßt. Die freie intellektuelle privatwirtschaftliche Tätigkeit wird mechanisiert, die persönliche Beziehung zwischen Käufer und Verkäufer versachlicht; die subjektive Auswahl dessen, der den Markt aufsucht, um seinen Bedarf zu befriedigen, wird verobjektiviert. Die ökonomischen Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage sollen möglichst gesetzmäßig und abstrakt zur Wirksamkeit kommen; der Unternehmer durch nichts legitimiert sein als durch eine Zahl. Der Beamte soll nicht um den Preis feilschen im Einzelverkehr mit den Geschäftsleuten, die er auf dem Markt aufsucht, sondern er lädt den Markt zu sich ins Bureau und läßt die Konkurrenten unter sich allein den Preis abmachen und wartet derweilen; dann konstatiert er das Ergebnis und erkennt erst jetzt seinen Kontrahenten namentlich und persönlich, wo ihn die Maschinerie der Selbstauslese dazu bestimmt hat. Die „Möglichkeit der anderweitigen Beschaffung“ wird

aufs heftigste künstlich forciert und ausgebeutet durch eine extensive und intensive Potenzierung der Konkurrenz, durch eine fast theoretisch exakte und abstrakte Konzentration des gesamten Angebots auf e i n e n Nachfragenden.

Dies sind die Vorzüge des neuen Verfahrens. Seine Ausschließlichkeit oder doch privilegierte Stellung bildet es zum System, dem sowohl Verwaltung wie Volkswirtschaft sich anpassen müssen. Dieses e i n e Verfahren muß sein: private Vergebung an selbständige Unternehmer; diese Vergebung muß öffentlich vor sich gehen nach der Methode einer maschinellen Billigkeitsermittlung, die das ausgleicht, was der Beamte zu viel hat oder doch haben könnte an zweckstörender unwirtschaftlicher Gleichgültigkeit, an bureaukratischen Untugenden, zu wenig hat an dem zweckgemäßen wirtschaftlichen Egoismus, an geschäftlichen Tugenden; die die Gefahren eines Geschäftsverkehrs mit Privaten fast ganz beseitigt, seine Vorteile noch verstärkt. Dadurch wird erstrebt: ordentliche Wirtschaft im administrativen Sinne, und ordentliche Wirtschaft im ökonomischen Sinne; kurz: m e c h a n i s c h e W i r t s c h a f t l i c h k e i t.

Es war nötig, an dem Wendepunkt, den das Jahr 1833 für das bayerische Beschaffungswesen darstellt, halt zu machen und die Bedeutung des neuen Verfahrens für die konstitutionelle geldwirtschaftliche Verwaltung zu würdigen. Dabei mußten wir freilich ein ganz abstraktes Submissionsverfahren uns vorstellen, in seiner idealen Erscheinung und Wirksamkeit, um uns seine spezifischen Eigenschaften gegenüber einem normalen privatwirtschaftlichen Geschäftsverkehr und seine spezifische Eignung für die administrativ-technischen Bedürfnisse der Staatsverwaltung klar zu machen.

In Wirklichkeit natürlich erfuhr und erfährt dieses Verfahren, das wir sozusagen in Reinkultur geschildert, in der Praxis Modifikationen. Diese ändern aber nichts am Wesen und lassen die Theorie der Submission unberührt. Sie bleibt in Geltung in all den verschiedenen historischen Kostümen, die seit 1833 — oder eigentlich schon seit 1750! — die wechselnden administrativen, volkswirtschaftlichen und politischen Umstände ihr aufgenötigt haben. Auf der ersten Stufe der Entwicklung, die wir jetzt zu schildern haben, war nicht ganz das Ideal der Ausschließlich-

keit, am wenigsten das der Öffentlichkeit und Allgemeinheit der Konkurrenz verwirklicht.

Die Verakkordierung geschah:

a) entweder durch öffentliche Versteigerung von der kommittierten Lokalpolizeibehörde, im Beisein des k. Baubeamten mittels Aufrufs mündlich zu Protokoll, also durch allgemeine Lizitation — oder

b) durch schriftliche Anerbietungen („Soumissions") zuverlässiger von dem k. Baubeamten hiezu aufgeforderten Gewerbsleute, also durch beschränktes Submissionsverfahren.

Dem k. Baubeamten war — jene Fälle ausgenommen, wo das k. Staatsministerium oder die k. Kreisregierung anders verfügte — bei jedem Bau die Wahl der einen oder der anderen der beiden Arten überlassen.

Im Fall der Verakkordierung im Weg der schriftlichen Anerbietungen hatte der Baubeamte lediglich solche Gewerbsleute, die er nach Geschicklichkeit und Rechtlichkeit für geeignet hielt und deren es wenigstens vier sein mußten, von dem Bau in Kenntnis zu setzen, ihnen Pläne, Preisverzeichnisse, Anschläge und Bedingungshefte mitzuteilen und sie aufzufordern, ihre Angebote schriftlich und verschlossen bis zu einem bestimmten Tag einzureichen. An diesem Tage hatte eine Kommission, bestehend aus dem Bau- und dem Lokalpolizeibeamten, die Anerbietungen zu eröffnen. Das darüber abgehaltene Protokoll war der Kreisregierung vorzulegen. Diese hatte unbedingt den Mindestfordernden als Akkordanten anzuerkennen. Unlogisch war die Ermächtigung des Baubeamten zu Nachverhandlungen. Er konnte nämlich vor der Vorlage der Verhandlungen an die Kreisregierung auf dem Wege der Privatverhandlung noch eine Minderung des Mindestgebots versuchen — mit der einzigen Schranke, daß ein Protokoll darüber aufzunehmen war. Faktisch wurde dadurch die prinzipiell ausgeschlossene freihändige Vergebung — allerdings in einer raffinierten, echt fiskalischen Verbindung mit dem Submissionsverfahren — wieder zugelassen.

Im Falle der Lizitation war Tag, Ort und Behörde usw. durch geeignete öffentliche Blätter bekannt zu geben. Am Versteigerungstag selbst war die Qualifikation der anwesenden

Steigerer gehörig zu untersuchen, das Bedingungsheft abzulesen. Der Baubeamte erteilte die geforderten Erklärungen über Pläne, Preise und Konstruktionen, was alles nebst Anfangs- und Schlußzeit der Steigerungsverhandlung, die nicht länger als drei Stunden dauern durfte, im Protokoll zu vermerken war. Eine so apodiktische und unbedingte Bestimmung über die Zuschlagserteilung wie bei dem solideren schriftlichen Verfahren wagte man hier nicht. In der Regel blieb die Genehmigung des Resultats der Kreisregierung vorbehalten. War sie aber durch das Kommissorium dem Baubeamten überlassen, so ward sie dem Protokoll gleich zugesetzt und dem Akkordanten auf seine Kosten eine Abschrift des Protokolls gegeben. Eine beglaubigte Abschrift des Protokolls samt allen Beilagen legte der Baubeamte der Kreisregierung vor mit seinem Gutachten. Die Urschrift aber blieb stets als eine öffentliche Urkunde im Verwahre der Lokalpolizeibehörde.

Das allgemeine Submissionsverfahren war also ausgeschlossen. Die Lizitation entspricht ja nur rein logisch und abstrakt angesehen dem allgemeinen Submissionsverfahren, in der Praxis aber ist sie ein ins Mündliche übersetztes beschränktes schriftliches Submissionsverfahren und tritt daher historisch alternativ neben diesem auf; denn mit ihm teilt sie doch die lokale und numerische Enge des Bieterkreises, die größere Intimität der Verhandlung, die eingehendere persönliche Qualifikation der Bewerber.

Ein allgemeines Submissionsverfahren wäre nur möglich gewesen auf der Grundlage allgemeiner Konkurrenz, die damals speziell in dem seiner Natur nach lokalen Baugewerbe tatsächlich wenig entwickelt war und überdies künstlich durch die Gesetzgebung gehemmt war. Eine gewerbepolitische Reaktion interpretierte seit 1830 das freiheitlich gedachte Gewerbegesetz von 1825 im Sinne eines „Rechts auf Nahrung", das unbedingt dem schon bestehenden Gewerbetreibenden zustehe und geschützt werden sollte. Wenn die Regierung als Organ der Gewerbepolizei so nachdrücklich dies Recht betonte, so konnte sie nur schwer als Vergeberin öffentlicher Aufträge, also direkter staatlicher Nahrung, die freie Konkurrenz wollen. Sie sperrt sich denn auch in § 3 und § 24 in einen freiwilligen Bannkreis: „Zur

Übernahme öffentlicher Bauten können alle diejenigen Gewerbetreibenden zugelassen werden, in deren Geschicklichkeit und Rechtschaffenheit gegründetes Vertrauen gesetzt werden kann, welche den Erfolg ihrer Unternehmungen zu verbürgen und das Vermögen, sich den nötigen Vorrat anzuschaffen, nachzuweisen imstande sind. Jedenfalls aber muß der Unternehmer obrigkeitlich konzessioniert sein und, sofern in dem Gewerbe nicht ausdrücklich die Meisterschaft abgeschafft ist, das Meisterrecht erlangt haben." — „Da durch das bei Staatsbauten eingeführte Verakkordierungssystem die freie Konkurrenz geschickter und verlässiger Gewerbsleute unter jenen nötigen Vorbehalten, die das Interesse des Staatsärars und die Solidität der Arbeiten unerläßlich machen, möglichst gefördert und gesichert werden soll, ohne sich dadurch dem in der Regel als nachteilig anerkannten Entreprisischen irgend annähern zu wollen, da es ferner durch Erfahrung erwiesen ist, daß eine jede der bei Bauten vorkommenden Arbeiten am besten und billigsten von dem betreffenden Gewerbsmann geliefert wird, endlich, da es die wohlgemeinte Absicht der Staatsregierung ist, daß der durch solche Arbeiten jedem Gewerbsmann entstehende Vorteil demselben auch ungeschmälert zufließe; so wird bestimmt, daß die Arbeiten zu allen öffentlichen Bauten stets, soviel als möglich, nur innerhalb der gesetzlichen und verordnungsmäßigen Befugnisse der verschiedenen Gewerbe (als Maurer-, Zimmermann-, Schlosser-, Schreinerusw. -arbeiten einschließlich der dazu gehörigen Materialien) besonders in Akkord gegeben und die Angebote nach dieser Ausscheidung angenommen werden sollen."

Diese langatmige Erklärung, die begründet, statt zu befehlen, klingt wie eine Verteidigungsrede, gleich als ob die Zentrale vor den technischen Behörden draußen eine Rechtfertigung ihrer wirtschaftlichen Anschauungen abzugeben sich genötigt gefühlt hätte. Sie klingt weder überzeugt, noch überzeugend.

Dieses waren die Beschränkungen, die 1833 der Kreis der Konkurrenten erfuhr, soweit das Unterbietungsverfahren, sei's mündlich, sei's schriftlich, überhaupt Anwendung fand. — Aber die Regel der öffentlichen Verakkordierung im Unterbietungsweg war selbst durch beträchtliche Ausnahmen durchbrochen, indem in nicht wenigen Fällen ein anderes Verfahren vorgeschrieben war.

Schon die Regel des § 1 enthält die Generalklausel: Öffentlich an den Mindestnehmenden zu verakkordieren sind öffentliche Bauten, „die nach Maß und Beschaffenheit der Arbeiten genau untersucht werden können“. Damit wollte man alle Arbeiten, die schwer zu kalkulieren waren und mehr eine Spekulation waren als eine solide Unternehmung, vom Unterbietungsverfahren ausschließen. Die generelle Ausnahme wird noch genauer spezialisiert. Öffentlich sind zu verakkordieren: Neue Straßen- und einfache Brückenbauten, Uferbeschlächte von Stein und Holz, große und kleine Zivilgebäude, Dammarbeiten, die Erdarbeiten bei Kanälen und Durchstichen, hölzerne und steinerne Durchlaßbeschlächte, Stützen, Wände und Geländerbauten, Hauptreparaturen an Brücken, Materiallieferungen zu Regiebauten aller Art, Lieferungen von Werkzeugen, endlich die gewöhnlichen Reparaturen an Zivilgebäuden nach den bestehenden Preisverzeichnissen. Das schriftliche Verfahren verdiene den Vorzug vor dem mündlichen vor allem bei Zivilgebäuden.

Keine öffentliche Vergebung hatte stattzufinden nach § 2 bei den gewöhnlichen Unterhaltungsarbeiten an den Staatsstraßen, den Reparaturen an den komplizierten Brücken, der Einrammung der Pfähle, den Faschinenbauten, den Wehr- und Schleusenbauten, allen Wasserschöpfungsarbeiten, endlich allen jenen Reparaturen, die so unbedeutend sind, daß sie nicht nach den bestehenden Preisverzeichnissen behandelt werden können.

Die Generalunternehmer waren nicht völlig verpönt; nur war eine Vergebung im ganzen mit gewissen Kautelen umgeben. „Ist“ nämlich „der k. Baubeamte bei einem Neubau durch besondere Beschaffenheit desselben oder durch spezielle dabei obwaltende Verhältnisse veranlaßt, die Verakkordierung im ganzen für vorteilhaft zu erklären, so ist dies der k. Kreisregierung anzuzeigen, die nach Befund der Umstände die Autorisation hiezu beim k. Staatsministerium des Innern nachzusuchen hat.“ Die Regierung sah demnach im Entreprisesystem etwas Heikles und Bedenkliches. Ein langer Instanzenzug sollte hier ersetzen, was durch Mangel der Öffentlichkeit und Konkurrenz verloren ging. Doch scheint auch eine Einladung solcher großer

Unternehmer zu engerer Submission nicht ausgeschlossen gewesen zu sein.

Eine ganz besondere Behandlung erfuhren die Reparaturarbeiten. Wie oben gezeigt, hatte hier eine umständliche Behandlungsweise nicht nur unliebsame Verzögerungen, sondern oft auch positiven Schaden bewirkt. Eine großzügige Methode sollte daher aus allen den kleinen Detailarbeiten ein einziges großes Vergebungsobjekt machen und durch diesen administrativen Großbetrieb Zeit, Mühe und Kosten ersparen. „Für die im § 1 dieser Instruktion erwähnten Reparaturen an Zivilstaatsgebäuden sollen, so viel wie möglich, alle in einem bestimmten Distrikte vorkommenden Arbeiten nach dem Quadrat- oder Kubikfuß oder nach dem Gewicht usw., kurz nach einem als Einheit geltenden Maß in ein Verzeichnis gebracht und auf Grund des angefertigten Preisverzeichnisses auf die Dauer von drei Jahren verakkordiert werden. Während dieser Zeit kann es sich daher nur um das Maß dieser Arbeiten, nicht um den Preis und um den zur Ausführung ausgewählten Gewerbsmann handeln. Beides bleibt bestimmt, ob viele, ob wenige Arbeiten."

Folgendes waren die Vertragsbedingungen, denen der in der geschilderten Weise ausgewählte Akkordant sich zu unterwerfen hatte:

Die Kautionssumme betrug mindestens 10 Prozent „des für den Bau berechneten und des hierauf in einem Jahr zu verwendenden Betrags". — Fiskalisch war die Regelung der Mehr- und Minderleistungen. Mehrleistungen wurden nach Maßgabe des Preisverzeichnisses vergütet; Preisänderungen in der Zwischenzeit nicht berücksichtigt. Für lucrum cessans infolge von Minderleistungen hatte der Akkordant ebensowenig Vergütung zu beanspruchen, wie für das erwähnte damnum emergens. Diese Regeln galten „nur" bis zu 20 Proz. Mehr- oder Minderleistungen. Bei Überschreitung dieses Betrags hatte der Unternehmer ein Rücktrittsrecht. Doch dieser Fluchtausweg war stark verbarrikadiert. Der Akkordant hatte im Fall seines Rücktritts Ersatz zu verlangen nur für seine genau erwiesenen und unvermeidlichen Ausgaben. Als ob er die Schuld an der Auflösung des Vertrags getragen hätte! Er scheint sie nach behörd-

licher Auffassung auch getragen zu haben. Denn es war wohl eine Art Pflichtverletzung, nicht jede Änderung von der Behörde sich gefallen zu lassen. — Für Mehrleistungen solcher Art, die im Preisverzeichnis nicht erwähnt waren, war er angewiesen auf das gute Herz des fiskalischen Baubeamten. Nach Abschluß des zweiseitigen Vertrags ward eben das Verhältnis ein einseitiges; der Baubeamte bestimmte: so hier den Preis. Wenn der Akkordant sich nicht gütlich einigte, so stand ihm der Weg offen zu einem Schiedsgericht von Sachverständigen, deren je einen die beiden Parteien ernannten; den „Unparteiischen" aber ernannte die Lokalpolizeibehörde. — Typisch ist § 22: „Alle Materialien müssen die im Kostenanschlag vorgeschriebenen Dimensionen haben; sind dieselben stärker und es entsteht dadurch weder ein Schaden noch ein Mißstand, so kann der Akkordant keinen höheren Wert dafür verlangen. Sind dieselben aber schwächer, der Solidität des Baus aber unschädlich, so muß sich der Akkordant eine Preisverminderung nach Bestimmung des k. Baubeamten gefallen lassen oder die so verarbeiteten Materialien nach der Vorschrift auswechseln."

Die Behörde hatte ein unbedingtes Rücktrittsrecht; der Akkordant ward in solchem Falle genau so behandelt, wie derjenige, der wegen mehr als 20 Proz. Mehr- oder Minderleistungen zurücktrat, d. h. er ward noch gestraft — außer seinem Schaden — für die Schuld der Behörde. Die Behörde hatte ferner das Recht, die Bauarbeiten jederzeit auf beliebige Zeit zu unterbrechen; der Akkordant erhielt dann nicht Schadenersatz, sondern bloße Vergütung des Geleisteten, für die inzwischen brachliegenden Materialien Verzugszinsen. Aber er hatte kein Rücktrittsrecht!

Das Gegenstück! Eine Verzögerung im Beginn der Arbeiten zog nach 14 Tagen den Rücktritt der Behörde vom Vertrag nach sich und eine Weiterverakkordierung auf Kosten und Haftung des saumseligen Akkordanten. Außer er konnte ein „unübersteigliches" Hindernis nachweisen. Dieselbe Strafe fand statt bei Unterbrechung oder zu langsamem Fortgang der Arbeiten durch seine Schuld. Bei nicht rechtzeitigem Fertigstellen der Arbeit hatte er 5—20 Proz. der Akkordsumme als Konventionalstrafe zu zahlen. — Bei getrennter Vergebung von Arbeit und Materialien haftete für allen Schaden, der durch schlechte

Qualität der letzteren erwuchs, der Unternehmer, „weil es dessen Pflicht ist, die nicht in kontraktmäßig guter Qualität gelieferten Materialien vor ihrer Verarbeitung auszustoßen". Also Haftung für Erfüllung eines fremden Vertrags!

War durch all diese Fährlichkeiten der Bau bis zur Zahlung gediehen, so erfolgte — nach Verlauf einer sechsmonatlichen Garantiezeit — die Zahlung. Dabei lag in der Regel nicht eine vorher fixierte Summe zugrunde, sondern nach Maßgabe der spezialisierten Preisverzeichnisse und Kostenanschläge wurde sorgfältigste Berechnung angestellt über das, was der Unternehmer wirklich geleistet hatte. Die Summierung nach Abzug des anfänglichen Abgebots ergab erst die Zahlungssumme. Abschlagszahlungen waren nur bis zu zwei Drittel des Werts der bisher geleisteten Arbeit gestattet; auch dies nur mit persönlicher Haftung des Baubeamten.

In Summa: eine geringe geschäftliche Selbständigkeit des Unternehmers. Man wollte eben die Vorzüge sowohl der Regie als auch der Herstellung durch Private genießen und beider Nachteile vermeiden. Daher das eigentümliche Zwischenverhältnis, halb amtlich, halb geschäftlich. Die technischen Kenntnisse und das geschäftliche Risiko waren auf seiten des Unternehmers. Dafür durfte er einen kleinen Gewinn zu machen suchen, wenn er durch die Klippen der Unterbietung und der Vertragsausführung sich glücklich gerettet. Der Profit scheint mehr Gehalt denn Unternehmergewinn gewesen zu sein. Übrigens eine dem „Recht auf Nahrung" durchaus angemessene Behandlung!

B. Das Vorherrschen des reinen Fiskalismus (1833 bis 1864)

Die allgemeine Submission mit Vergebung an den Mindestfordernden. Die Verordnung von 1864

Die 30 Jahre dieses Abschnittes sind durch keine merkwürdigen Reformen gekennzeichnet. In ihnen vollzieht sich ein langsamer Entwicklungsprozeß: ein Heranreifen der Verwaltung zu dem reinen Fiskalismus, wie er in seiner einen Seite, dem geschäftlichen Verkehr mit privaten Geschäftsleuten, in der Verordnung von 1864 seinen normativen Ausdruck gefunden hat.

Das schon gekennzeichnete Problem, das Problem des Ausgleichs zwischen zentralisierter Verwaltung und der unweigerlich nötigen Selbständigkeit des vollziehenden Beamten, war noch nicht völlig gelöst. Ja! gerade die radikale Reform von 1831 und der scharfe konstitutionelle Wind, der seither blies, hatte die Tendenz zu übertriebener Zentralisierung verstärkt. Der Zwang der Regierung, mit den von den Kammern seit 1831 äußerst spärlich bewilligten Mitteln[1]) große Bedürfnisse zu befriedigen, muß die Neigung, die kleinsten Ausgaben von der Zentrale aus selbst zu dirigieren und zu kontrollieren, noch verstärken. — Bisher war es ja immer schon eher zu einer Übertreibung der einen oder der anderen Richtung gekommen denn zu einer sicheren Balance in der Mitte, die eben ein in jeder Beziehung einwandfreies Beamtentum erfordert hätte. Jetzt glaubte man, jede kleinste Reparatur bedürfe der Genehmigung der Zentrale und bewirkte dadurch nur zu oft bedenkliche Verzögerungen, große Mehrkosten[2]). Ein großer Teil der Fonds für den Landbau ward von Verwaltungskosten konsumiert[3]). Ohne Fühlung mit den lokalen Bedürfnissen[4]) entwarf man Pläne für Provinzbauten in München und tat dabei künstlerisch und technisch manchen Mißgriff; die Staatskasse war zuletzt immer

---

[1]) KdAbg. 1837, XVI, 42. Sitzg. 301. Im vorigen Etat hatten die Stände besonders wenig Mittel für die Bauunterhaltung bewilligt: „Jetzt schon ist ein großer Teil der Staatsgebäude ruinos."

[2]) 1837, Rep. 364, Antrag betr. Landbau: „Es mögen die Unterbehörden ermächtigt werden, kleine Reparaturen sogleich im Anfang ihrer Entstehung zu beseitigen, allenfalls unter Kontrolle der Kgl. Rentämter und unter alsbaldiger Anzeige an die Kgl. Kreisregierungen, damit nicht aus vernachlässigten kleinen Reparaturen große, sehr kostspielige entstünden." Rep. 621, derselbe Antrag betr. Wasser- und Brückenbau: „. . ., wobei es doch immer möglich bleibt, eine für die Unterbehörden nötige Kontrolle durch die koordinierten äußeren Ämter herzustellen."

[3]) 1837, Rep. 364, Antrag, daß bei der Behandlung des Landbauwesens mehr gehandelt und weniger geschrieben werden möge, so daß der Fonds für den Landbau nicht zu einem großen Teil auf Verwaltungskosten konsumiert werde.

[4]) KdAbg. a. a. O. 307. In einer äußerst schneereichen Gegend wurden von der kunstliebenden Zentrale in München zu einem Amtsgebäude italienische Dächer angeordnet. Diese wurden im zweiten Winter vom Schnee eingedrückt.

Leidtragende. Die technischen Fähigkeiten wurden vernachlässigt gegenüber rein administrativ-formalen Fähigkeiten. Diese Schattenseiten der Zentralisation schildert Holzschuher 1850[1]): „Mit dem Begriff der Selbständigkeit verlor sich zugleich der der Verantwortlichkeit; denn der Beamte, der nur dasjenige tut, was von oben befohlen wird, kann begreiflich nie zur Verantwortung gezogen werden. Diese heillose Praxis hat in einzelnen Fächern, wie z. B. bei den Staatsbauten, dem Ärar viele Millionen gekostet." Der unleugbare Fortschritt war wohl moralische Integrität der Beamtenschaft und eine formell einwandfreie Geldverwendung. Trotzdem oder vielmehr deshalb fehlte es an einem sachlichen und zweckmäßigen Vollzug der Absichten der Zentrale. Eine Kgl. Verordnung[2]) klagte 1838, daß die bestehenden Vorschriften über Kostenanschläge bei Bauten nicht beachtet würden; diese würden nicht nur ungenau abgefaßt, sondern überdies nicht eingehalten; deshalb wurden strenge Anordnungen diesbezüglich erlassen und suchte die Zentrale durch Androhung vermögensrechtlicher, disziplinärer und krimineller Nachteile den Eifer und das Verantwortungsgefühl der Baubeamten zu heben. — Wegen solcher Ungenauigkeiten in der Veranschlagung und Aufstellung der Pläne und Akkordbedingungen entstanden auch Streitigkeiten zwischen Werkleuten und der Behörde[3]). „Nur auf diese Weise (d. h. bei Genauigkeit) wird es möglich, die bei dem Verakkordierungssystem beabsichtigten Vorteile zu erreichen, den Baubeamten gegen eigenmächtige Übergriffe der Akkordanten zu schützen und einen verlässigen Anhaltspunkt zu Würdigung etwa vorkommender Differenzen zu erhalten." 1839 beschwerte sich eine Kgl. Entschließung[4]) über die Nichteinhaltung der Pläne bei Neubauten, „die der König der Kunst wegen sehr bedauert". Die Pläne

[1]) Holzschuher, Die materielle Not der unteren Volksklassen und ihre Ursachen (1850) 38 f.

[2]) 27. Oktober 1838; Weber III, 273. „Nachdem eine geordnete Verwaltung des Staatsbauwesens in allen seinen einzelnen Teilen durch umsichtige Kostenanschläge und durch gewissenhafte Einhaltung derselben wesentlich bedingt ist, die deshalb bestehenden Anordnungen aber in der Erfahrung als unzulänglich sich bewährt haben, so ..."

[3]) Döllinger XVI, 462, Entschließung vom 16. November 1833.

[4]) 2. Februar 1839; Weber III; wiederholt 14. Juli 1845.

wurden oft so mangelhaft ausgeführt, „daß das vollständige Gebäude oft nur ein Zerrbild der im Plan angedeuteten Kunstidee darstellt". „Der Grund dieser betrübenden Wahrnehmung ist teils in der ungenügenden Ausbildung der ausführenden Baumeister und Werkleute, teils in der Versäumung der erforderlichen Wachsamkeit und Strenge bei Beaufsichtigung des treuen Vollzugs der allerhöchst genehmigten Pläne aufzusuchen." Genaueste Detaillierung in den Zeichnungen usw. sollte künftig gepflogen werden, Beamte, Baumeister, Werkleute für die Einhaltung haften. Alle diese Reformen waren Aufgabe einer internen Erziehung. Von draußen, von seiten der Steuerzahler, kamen wohl hie und da Wünsche nach zweckmäßiger Verwendung der Mittel, vor allem noch in den dreißiger Jahren[1]). Im ganzen aber ist man sowohl später als früher nie zufriedener gewesen mit der fiskalischen Verwaltung als in den ersten Jahrzehnten seit 1850. „Da kompetente Stimmen unsere Bauten im allgemeinen zu den soliden und guten rechnen, so glaubt Referent als Laie nicht befugt zu sein, sich über diese oder jene Klagen zu verbreiten"[2]).

Ebensowenig wie administrativ-organisatorische Reformen, wurden die Reformen auf der privatgeschäftlichen Seite des Beschaffungswesens, bezüglich der Vergebung der Arbeiten und Lieferungen, durch Einflüsse von außen veranlaßt; also weder durch Reformwünsche im Interesse der Steuerzahler noch der Geschäftsleute. Die Verordnung von 1864[3]) bringt gegenüber der von 1833 keine umstürzenden Neuerungen, sondern ist nur eine organische Fortbildung der fiskalischen Ansätze in jener.

---

[1]) Z. B. KdAbg. 1837 a. a. O. 294. — Besonders aber bei Beginn des Eisenbahnwesens, das freilich die Verwaltung vor neuartige Bauaufgaben stellte, wird oft über Verschwendung geklagt; vgl. KdAbg. 1846, XIII, 70. Sitzg. 29 f.: „Nun sehe ich nicht ein . . ., warum die Bahnen in Bayern gerade immer viel teurer sind als in den anderen deutschen Staaten." Zahlenmäßige Beispiele werden gebracht. „Man sagt uns zwar immer, eine Staatsbahn muß ganz anders betrieben werden als eine Privatbahn; Sie sehen, meine Herren, der ganze Unterschied liegt darin, daß alles noch einmal so teuer ist." Ingenieure z. B. bauen, um ihre Kunst zu zeigen, Tunnels, trotzdem daneben die Straße ist. — Der Baubeamten häufige Abneigung gegen Reparaturen wird begründet mit einer Lust an Neubauten.

[2]) KdAbg. 1831, Beil.-Bd. III, 226.

[3]) 7. September; RBl. 1169, 1280.

Das Verfahren von 1831 hatte sich bewährt und wird daher nur zeitgemäß reformiert. Die Abneigung der Bureaukratie gegen private Geschäfte war gänzlich gewichen. Eine virtuose Methode gab dem Fiskus das Übergewicht bei den geschäftlichen Beziehungen zwischen ihm und der Unternehmerschaft. Der Fiskalismus tritt jetzt in Reinkultur auf. Die Zentrale gibt den äußeren Behörden Handhaben zu äußerster Ausnützung aller ökonomischen Vorteile beim Geschäftsabschluß mit Privaten. Dies in zwei Richtungen: hinsichtlich des Verfahrens, hinsichtlich des Vertragsverhältnisses. In der Wahl des Unternehmers geht die Verwaltung zur äußersten Grenze in der Ausnützung der Möglichkeit anderweitiger Beschaffung. Schrankenlose Submission ward die Regel, das Prinzip der Wirtschaftlichkeit mechanisiert, identifiziert mit dem der Billigkeit. Dementsprechend ist der kontraktliche Fiskalismus weitestgehende Ausbeutung der wirtschaftlichen und psychologischen Übermacht des Staats gegenüber dem privaten Geschäftsmann, dem die Möglichkeit eines staatlichen Auftrags ja hundert Möglichkeiten anderweitiger Aufträge aufwiegt.

In Summa: Die Verordnung bringt graduelle Steigerungen, keine wesentlichen Neuerungen. Die Produktion als Ganzes wie der einzelne Produzent werden zugunsten des staatlichen Konsums möglichst ausgebeutet. Und die Ursachen dieser nichts als graduellen Reform in den Normen? Graduelle Veränderungen in den äußeren Verhältnissen, die die staatliche Sachbeschaffung bestimmen! Die vergebenden Beamten bekamen jetzt mehr Bewegungsfreiheit, weil sie sie bekommen m u ß t e n und bekommen k o n n t e n. Die Konkurrenz war finanziell nötiger, sie war tatsächlich — in der Volkswirtschaft — und gesetzlich — in der Wirtschaftspolitik — freier geworden. Seit 1833 waren die baulichen Bedürfnisse des Staats gestiegen, insbesondere durch die vielen Eisenbahn-, Hoch- und Streckenbauten; die Finanzen aber waren knapper denn je[1]). Die Wirtschafts- und Verkehrs-

[1]) Landtag 1861, Antrag: es möge auf jedmögliche Minderung der Bauausgaben für Staatsgebäude strengstens Bedacht genommen werden. Der Landtagsabschied vom 10. November 1861 gibt den Staatsministerien Befehl zu möglichster Sparsamkeit bei den Bauausgaben. In diesem Sinne ergehen ME. 26. März 1862, 11. Februar 1864 (W e b e r VI) an die Behörden.

verhältnisse hatten sich entfaltet und waren hinausgewachsen über die lokalen Schranken, die den Käufer 1833 behinderten. Die Vollzugsverordnung von 1861 zu dem Gewerbegesetz von 1825, dem „gewerbepolitischen Januskopf", hatte nach einer langen Reaktionsperiode wieder eine fortschrittliche Richtung inauguriert, die in kürzester Zeit zur völligen Gewerbefreiheit des „Sozialgesetzes" von 1868 führen sollte.

Der echte Fiskalismus bei der Vergebung verlangt nicht: unbedingte Ausnützung möglichst unbeschränkter Konkurrenz, also starre Durchführung der Methode der allgemeinen Submission. Dies wäre ein unwirtschaftlicher Bureaukratismus. Fiskalisches Vergebungsprinzip ist vielmehr: freie Wahl zwischen allen möglichen Methoden, Möglichkeit, von der Konkurrenz jeden Gebrauch zu machen, den weitesten und den engsten. Nicht: möglichste Anwendung der unbeschränkten Submission; sondern: unbeschränkt freie Anwendung aller möglichen Vergebungsarten. Die Verwaltung muß die Freiheit haben, im einzelnen Fall die ihr gut scheinende Beziehung zum Markt anzuknüpfen. Der einzelne Unternehmer hat kein Recht auf den Mitbewerb. In solcher Weise stellt die neue Verordnung den Beamten vier Vergebungsarten nebeneinander zur Verfügung, ohne offiziell — um etwa den Unternehmern eine Kontrolle zu lassen — die speziellen Grundsätze zu normieren, nach denen die Wahl zwischen ihnen erfolgen soll; diese Grundsätze sind interne Verwaltungsangelegenheit und rein fiskalisch, keineswegs irgendwie wirtschaftspolitisch bestimmt. Es sind: allgemeine Submission, beschränkte Submission, freihändige Vergebung, mündliche Absteigerung.

Typisch fiskalisch sind nicht nur diese vier Methoden in dieser lakonischen Nebeneinanderstellung, sondern im besonderen gerade die zwei neu eingeführten Methoden als solche. Die allgemeine Submission zerbricht die äußeren Schranken, die lokalen; die freihändige Vergebung die inneren, die gewerberechtlichen. Es soll sich jeder allerorten bewerben dürfen ohne Rücksicht auf lokale und Nahrungsrechte; aber die Behörde soll auch das Recht haben, ohne Rücksicht auf das Vorrecht eines gewissen Kreises den ihr besonders zusagenden Unternehmern unter der Hand und ohne den Umweg einer Ausschreibung zu beauf-

tragen. Wo die Konkurrenz beschränkt ist, ist sie es lediglich im fiskalischen Interesse; ebenso, wo ein Unternehmer nach anderen als bloßen Preisrücksichten beurteilt wird. Daher folgende charakteristische Satzzusammenstellung, als Kommentar der voraufgehenden Aufstellung der vier Methoden: „Zur Übernahme von Staatsbauarbeiten werden in der Regel sowohl Inländer als Ausländer zugelassen; die Kgl. Bauverwaltung hat aber das unbedingte Recht, solche Personen auszuschließen, bzw. denselben den Zuschlag zu verweigern, welche sich nicht über ihre Kautionsfähigkeit noch ein genügendes Betriebsvermögen ausweisen können und in deren Verlässigkeit ein Zweifel gesetzt werden kann, was insbesondere dann eintreten wird, wenn der Unternehmungslustige bei früheren Bauten oder Lieferungen durch Saumsal, Terminsversäumnis, ungegründete Reklamationen, mangelhafte Arbeiten oder Beischaffung schlechter Materialien, durch Unterschleife, Bestechungsversuche, Widerspenstigkeit gegen die Anordnungen des Baupersonals, unanständiges Betragen oder Nichtbeachtung der baupolizeilichen Vorschriften zu Unzufriedenheit, Beschwerden oder Einschreitungen schon Anlaß gegeben hatte."

Also keine gänzlich unpersönliche Konkurrenz?! Eine Qualifizierung der Bewerber?! So scheint es. In Wirklichkeit aber sind diese Konkurrenzbeschränkungen und Ausnahmen von der mechanischen Auswahl des Billigsten gerade selbst echt fiskalisch und sind im Grunde nur eine Bestätigung der Regel. Denn jene Merkmale der Solidität und Tüchtigkeit sind nur symptomatische, keine wesentlichen. Wovor die Verwaltung sich am strengsten hütet, das ist: eine Unterbindung der Unterbietung. Heute versteht die Submissionspolitik unter Kautelen der Solidität: Verhinderung der schrankenlosen Unterbietung als der Ursache der eigentlichen Submissionsschäden, Prüfung des Angebots auf seinen Inhalt, des Preises auf sein Zustandekommen und seine Rentabilität für den Unternehmer. Ein auffallend tiefer Tiefstpreis aber ist 1864 nicht verdächtig, sondern sogar das Ziel. Aus dieser Quelle entspringt das „Recht des Billigsten auf Zuschlag" als der stärkste Antrieb der fiskalisch erwünschten Unterbietung und wird gewohnheitsmäßig bei der allgemeinen Submission anerkannt, wenn es auch normativ nicht

ausdrücklich ausgesprochen ist. Ein bedingtes Recht auf Zuschlag gewähren sogar die Normen dem Tiefstbieter, als das beste Stimulans des Wettkampfes[1]). Deshalb auch das bedingte Recht auf Zulassung zum Bewerb bei öffentlicher Einladung! „Nur gegen den von den Unterbehörden ausgesprochenen Ausschluß bei der allgemeinen Submission und mündlichen Absteigerung findet innerhalb eines präklusiven Termins von 8 Tagen Beschwerde an die Kgl. Kreisregierung oder einschlägigen Zentralstellen statt, deren Ausspruch endgültig ist.“ Gegen den Ausschluß bei engeren Submissionen und freihändigen Vergebungen also nicht, trotzdem gerade bei diesen Vergebungsarten die meisten Parteilichkeiten und Willkürlichkeiten vorkommen konnten und späterhin auch wirklich vorkamen. Es fehlt also jegliches Recht auf Mitbewerb bei den nicht öffentlichen Methoden, jeglicher Schutz gegen Bevorzugungen bzw. Benachteiligungen. Nichts könnte bezeichnender sein dafür, wie wenig das Recht auf Zuschlag als eine Gerechtigkeitsgarantie im Interesse der Unternehmer gedacht ist, wie sehr als fiskalisch nützliches Unterbietungsstimulans. Zu demselben Zweck hat bei beschränkter Submission der Mindestfordernde unbedingt den Zuschlag zu erhalten, während doch jedes Recht auf Zulassung fehlt.

Dieser kausale Zusammenhang zwischen den „Rechten“ des Unternehmers und dem fiskalischen Vorteil wird um so klarer, wenn wir die Verteilung zwischen Rechten und Pflichten zwischen beiden Teilen, Fiskus und Bewerbern, im übrigen Ver-

---

[1]) § 8[9]: „Da die Übergabe einer Submission allein noch kein Rechtsverhältnis zwischen dem Unternehmungslustigen einesteils und der Kgl. Bauverwaltung andernteils begründet, jede Submission vielmehr in rechtlicher Beziehung nur als ein der Akzeptation entgegensehendes Anerbieten erscheint, hat zwar die Kgl. Bauverwaltung auf den Mindestfordernden oder Meistabbietenden die vollste Rücksicht zu nehmen; gleichwohl ist es ihr aber im Interesse des Baus unter Erwägung aller Verhältnisse bei der allgemeinen Submission überlassen, wem sie ... den Zuschlag erteilen will, jedoch soll den Mehrabbietenden oder Mindestfordernden der Grund des Ausschlusses protokollarisch oder mit schriftlicher Verfügung bekannt gegeben werden und ihnen freigestellt werden, binnen eines präklusiven Termins von 8 Tagen die Beschwerde bei der vorgesetzten Behörde einzureichen.“

fahren ansehen. Die Behörde hat ein unbedingtes Annullierungsrecht ohne Beschwerderecht der Bieter; rein logisch und auch vom Gerechtigkeitsstandpunkt aus hätte die Gewährung eines bedingten Rechts auf Zuschlag den Verzicht auf ein unbedingtes Annullierungsrecht erst recht erfordert; ähnlich zu beurteilen ist die Normierung des Gebundenseins der Bieter an ihr Gebot. Der Staat hat ein Recht des Rücktritts ohne Grund, der Bieter nicht einmal mit Grund. Er hat nur ein bedingtes Recht auf den Zuschlag, eine unbedingte Pflicht den Zuschlag anzunehmen, wenn er einmal geboten.

Die dem gewerblichen Konzessionssystem gewährten Konkurrenzbeschränkungen sind spärlich genug. Scheinbar besteht noch die Regel von 1833, die Unterwerfung unter die Gewerbsschranken; in Wahrheit aber ist die Regel nur eine Ausnahme und noch dazu eine fast inhaltslose: Unternehmer, die nicht konzessionierte Handwerker sind, werden formell nur in der Ausnahme, können tatsächlich immer herangezogen werden[1]). Die Generalvergebung ist ohne Vorbehalt

---

[1]) § 1[3], [4]: „Bei allen Erd-, Straßen-, Damm-, Kanal- und Wasserbauten, bei allen Bauten überhaupt, zu deren Herstellung eine erlernte handwerksmäßige Kunstfertigkeit nicht erfordert wird, ferner bei großartigen Unternehmungen von Kunstbauten und endlich in allen Fällen, wo die oben erwähnten Bauten mit Kunstbauten vermischt vorkommen, können zur Übernahme auch solche Personen zugelassen werden, die keine konzessionierten Handwerker sind. — Bei Hochbauten und völlig in sich abgeschlossenen Kunstbauten, welche zu den großartigen nicht gezählt werden können, soll die Übertragung der Ausführung nur an konzessionierte Handwerker erfolgen, es wäre denn, daß entweder:

a) eine hinreichende Anzahl tüchtiger und zuverlässiger Handwerker in der nächsten Umgegend nicht aufgebracht werden kann, oder

b) dieselben nach Maßgabe der Akkordbedingungen sich nicht unbedingt bei dem Unternehmen beteiligen wollen oder

c) die Vergebung der Bauten im ganzen, das ist ohne Ausscheidung einzelner Handwerksgattungen, geschieht (!!).

Bei der organischen Stellung der Kgl. Baubehörden ist es klar (!), daß denselben auch das Recht zukommt, auch solche Arbeiten, welche zu den gewerbsmäßigen zählen, als Maurer-, Steinhauer-, Zimmer-, Anstreicharbeiten u. dgl. an Arbeiterkompanien zur Ausführung zu übertragen und mit ihnen über die Art und Weise Verträge in beliebiger Form abzuschließen."

für anwendbar erklärt. Interessant ist, wie jetzt der Fiskus sich sogar staatsrechtlich das privaten Käufern versagte Recht beimißt, mit gewissen Konkurrenten der Privilegierten Verträge zu schließen.

Das Verfahren in seinen einzelnen Teilen zielt ab auf Erzielung möglichst tiefer Preise: „Abgebote bei allgemeinen oder speziellen Submissionen dürfen nur in ganzen oder Zehntelsprozenten gemacht werden"; sowie auch sonst auf möglichste Sparsamkeit: „Der Akkordant hat die Pläne, Kostenanschläge und speziellen Bauvorschriften selbst zu kopieren oder auf seine Kosten unter Aufsicht und nach Anordnung der Kgl. Baubehörde kopieren zu lassen." Ein Fortschritt gegenüber 1833 ist es, daß Nachgebote keine Berücksichtigung finden, desgleichen verspätet eintreffende Gebote. Auch diese Errungenschaft scheint nicht vom Gerechtigkeitsgefühl gegenüber den Bietern diktiert zu sein, sondern von der fiskalischen Argumentation, daß die Aussicht auf nachträgliche Unterbietungsmöglichkeit den vorgängigen Unterbietungseifer nur hemmen kann.

Die Vertragsbedingungen sagen nicht, wie normale Vertragsbedingungen, in fixen Angaben, was beide Teile zu leisten und zu empfangen haben, sondern sagen, daß Rechte und Pflichten des Unternehmers vom Belieben des anderen Kontrahenten nach dem Vertragsschluß abhängen, heißen daher auch „Bauvorschriften". Im wesentlichen ist das einzige feste Recht des Unternehmers, daß die Leistungen, die die Behörde ihm abzunehmen für gut findet, nach den durch das prozentuale Abgebot bestimmten Einheitspreisen bezahlt werden. Ob aber überhaupt geleistet wird, wie und wieviel geleistet wird, was der Inhalt der Einheitsleistung ist, was also gratis zu leisten ist, bestimmt nach Vertragsabschluß die Behörde.

Die Bestimmungen über „Mehr- und Minderleistungen" im eigentlichen Sinne sind noch fiskalischer ausgebaut. Bis 20 Proz. muß der Akkordant sich Mehrarbeiten gefallen lassen. Das Plus darf er bei Mehrleistungen über 20 Proz. verweigern, aber nicht vom Vertrag zurücktreten. Dagegen darf die Behörde dieses Plus mit einem beliebigen Stück der 20 Proz. und der ursprünglichen Leistung selbst an einen anderen ver-

akkordieren. Aus der Ablehnung des Plus kann also dem Akkordanten noch eine Minderleistung erwachsen, er hat ein Recht, wird aber gestraft, wenn er es ausübt. Bei Bezahlung der Mehrarbeiten werden Materialienpreis- und Lohnsteigerungen nicht berücksichtigt. Entsprechend wird der Gewinnentgang bei Minderleistungen, die er in beliebiger Höhe sich gefallen lassen muß, nie vergütet; einen Schadenersatz hat er nur zu erwarten, wenn ein ganzes Bauobjekt oder eine ganze Arbeitsabteilung ihm entzogen wird und von den Materialien und Verrichtungen kein anderer Gebrauch gemacht werden kann.

Nichtverlangte Mehrleistungen des Unternehmers muß er auf Aufforderung sofort beseitigen, kann sie aber gratis belassen, wenn die Beseitigung nicht verlangt wird. Für nichtverlangte Minderleistungen, deren Ergänzung nicht gefordert wird, erfolgt ein Abzug am Preis, den die Behörde bestimmt und den er sich unbedingt gefallen lassen muß. Dasselbe gilt bei qualitativ nicht bedingungsmäßigen Arbeiten, falls sie doch angenommen werden und nicht Beseitigung ohne Ersatz gefordert wird. Der Unternehmer haftet für die Güte der ihm von den behördlichen Lieferanten gelieferten Materialien. Liefert er sie selbst, so hat er für bessere oder stärkere Qualität keine Bezahlung, für mindere aber einen Abzug zu erwarten.

Nominell nicht, wohl aber de facto bedeutet das Rücktrittsrecht der Behörde eine Minderleistung von 100 Proz. Die Behörde kann den Vertrag beliebig auflösen. Sie ist also nie gebunden, nicht einmal nach dem formellen Abschluß des Vertrags, nicht einmal, wenn der Akkordant schon teilweise geleistet hat, während dieser schon durch die Einreichung seines Angebots völlig der Macht der Behörde sich unterwirft. Bei Vertragsauflösung wird das Geleistete abgebotgemäß vergütet, nicht aber der Gewinnentgang; Schadenersatz für die zum bedingungsmäßigen Weiterbau bestimmten und für vollkommen tauglich befundenen Materialien und Vorrichtungen, ferner für jene unvermeidlichen Auslagen, die er zum Behuf des Arbeitsbetriebs erwiesenermaßen bestritten hat, kann die Behörde leisten; Bauhütten, Gerüste, Inventargegenstände gehen mit der Ersatzleistung in das Eigentum der Behörde über, soweit sie nicht überhaupt schon als stillschweigende Nebenleistungen zu

den Einheitsleistungen des Preisverzeichnisses gehörten. Über diese Voraussetzung, sowie über die Unvermeidlichkeit der Auslagen entscheidet eventuell ein Schiedsgericht. Der Schadenersatz wird nicht berechnet nach den Kosten des Akkordanten, also seinem Schaden, sondern nach dem Schätzungswert zur Zeit der Auflösung. Die Kautionssumme haftet auch nach Vertragsauflösung für die vollendeten Arbeiten weiter, bis Ablauf der Gewährzeit. — Der Unternehmer muß sich jederzeit auch eine zeitweilige Unterbrechung gefallen lassen und also eine Festlegung seiner Kapitalien; dies bis zu einem Jahr; taugliches Material, nicht aber Einrichtungen und Gerüste werden verzinst. Nach Ablauf des Jahres hat er ein Rücktrittsrecht unter denselben Bedingungen, die für den behördlichen Rücktritt statuiert sind.

Nicht bezahlte Mehrleistungen sind die „Nebenleistungen". „Die Preise enthalten, auch wenn es in den Kostenanschlägen nicht besonders ausgedrückt ist, sämtliche einen integrierenden Teil bei allen Kunst- oder Hochbauten bildenden oder erst infolge des speziellen Falls notwendig werdenden Leistungen aller Art, wie z. B. die Anschaffung und Aufstellung der nötigen Gerüste, Hilfsmaschinen, Werkzeuge, die Anlegung und Abtragung der temporären Zufahrtswege usw." Dementsprechend wird auch jede nachträgliche Preiserhöhung wegen Kostenerhöhung abgelehnt; es findet keine Schadloshaltung bei Verlusten statt, die entstehen aus Mangel an Arbeitern, Materialien, Fuhrwerken, infolge von Witterung, Materialienteuerung, Lohnerhöhungen, Steigerung der Lebensmittel- oder Futterpreise, Diebstahl, Elementarereignissen oder besonderen Lokalverhältnissen. Nur bei „außerordentlichen — nach der Erfahrung nicht wiederkehrenden — Elementarereignissen" oder ungünstigen Lokalverhältnissen darf der Unternehmer ein Gesuch um Entschädigung einreichen, worüber die Regierung entscheidet. Also nur eine Aussicht, kein Recht, ganz zu schweigen von der weitgehenden Einschränkung des „Casus". Selbst diese schwache Aussicht aber fällt weg bei Eintritt ungünstiger Lokalverhältnisse im Fall von Erdarbeiten, die en bloc bei Tief- und Hochbauten vergeben werden, da sie vergeben werden als ein „Unternehmen auf Wag und Gefahr"; hier ist keine Rekla-

mation zulässig, weder wegen Teuerung der Transportmittel, erschwerter Steingewinnung, wegen Transporthindernissen infolge Ineinandergreifens der Arbeiten, Unzulänglichkeit der behördlicherseits angestellten Schürfversuche, noch wegen Mangel des nötigen Füllungsmaterials infolge von Senkungen und Setzens der Dämme, lockerer Materialien; Mehrbedarf an Deckmaterial begründet keinen Anspruch auf Ersatz.

Wie das Leistungsobjekt für den Unternehmer fixiert ist, von der Behörde aber beliebig abzuändern ist, so ist er auch streng an die verordneten T e r m i n e gebunden, sie jedoch fast völlig frei hinsichtlich Terminsveränderungen. Während er wehrlos ist gegen eine Bauunterbrechung für ein ganzes Jahr, ist die Behörde bei der kleinsten Terminsverletzung zu sofortigem Rücktritt berechtigt, wenn er das Versäumte nicht binnen einer gesetzten Frist nachholt. Die ihm entzogene Arbeit wird einem anderen Unternehmer übertragen oder auf seine Kosten und Gefahr in Regie hergestellt; bei der Weitervergebung hat er den Mehrbetrag der neuen Akkordsumme zu bezahlen, den eventuellen Minderbetrag gewinnt die Behörde. Er hat keine Einrede bezüglich unnötig aufgewendeter Kosten, d. h. er ist nach Arbeitsentziehung wehrlos gegen Mehransprüche der Behörde oder verschwenderische und unwirtschaftliche Bauweise; er muß zahlen, was ihm gerechnet wird. — Die Fristen sind nicht nur strikt einzuhalten, sondern auch sehr knapp bemessen. Spätestens 14 Tage nach dem Zuschlag, innerhalb deren alle Vorkehrungen zum Bau zu treffen sind, wie Werkzeug-, Materialien- und Gerüstbeschaffung, Profilabsteckung, hat der eigentliche Bau zu beginnen. Die Endfrist ist einzuhalten, auch wenn die Behörde selbst die Leistung vermehrt hat. Mehrarbeiten berechtigen nicht zu Terminsüberschreitung; aber nicht nur dies, sondern nicht einmal zu einstweiliger Unterbrechung bis zur vertraglichen Einigung; Preisstreitigkeiten nämlich haben keinen Suspensiveffekt; der Akkordant hat vielmehr auf die ihm zugegangene Aufforderung die neuen Arbeiten vorbehaltlich seiner Ansprüche auf nachträgliche Preisregulierung sogleich in Angriff zu nehmen, widrigenfalls er den Verzugsfolgen verfällt. Er muß also vor Vereinbarung der Gegenleistung schon leisten! Sonst verfällt er in die Konventionalstrafe für eine gar nicht ausbedungene

Leistung, eventuell wird ihm die vertragliche Leistung ganz entzogen, weil er eine nichtvertragliche nicht sofort erfüllt. — Eine Terminsverlängerung wird ihm nur gegönnt bei durchaus unvorhersehbaren Hindernissen, deren Beseitigung nicht in seiner Gewalt steht; niemals aber kann daraus eine Entbindung vom Vertrag oder eine Entschädigungsforderung erstehen, außer im Falle ausdrücklicher Vereinbarung.

Die Konventionalstrafe bei Überschreitung eines Zwischentermins und des Vollendungstermins beträgt 20 Proz. der Akkordsummen für die rückständige Leistung. Der Maximalbetrag beträgt 10 Proz. der ganzen Summen. Bei Vertragsauflösung im Verzugsfall entfällt sie nicht, sondern der Unternehmer hat die Erfüllungskosten und Strafe zu zahlen. In den seltenen Fällen der Terminsverlängerung oder des bloßen Straferlasses dauert trotz der Schuldlosigkeit die Haftung des Unternehmers für alle Nachteile aus der Verlängerung — auch Dritten gegenüber — fort.

Die Kaution beträgt 10 Proz.; sie gilt stillschweigend auch für die Mehrarbeiten; ohne weiteres kann sich die Behörde aus ihr bezahlt machen. Kommt der Akkordant in Verzug mit der Kautionsstellung, ist die Behörde zum Rücktritt berechtigt.

Für Entscheidungen bei Streitigkeiten sind oft nur die vorgesetzten Verwaltungsbehörden, eventuell auch im Instanzenzug bis zum Ministerium, zuständig. Die Regel ist: Schiedsgericht; dies nur mit beiderseitiger Übereinstimmung, sonst das ordentliche Gericht. Obligatorisch ist das Schiedsgericht in allen Fällen, wo es sich um eine Preisbestimmung handelt. Beide Teile unterwerfen sich seiner Entscheidung unbedingt. Die Gewährzeit ist: 12 Monate in minimo. Vorschußzahlungen sind möglich bis zu 70 Proz., bei Kautionsstellung bis zu 90 Proz. Mit Zahlungen an die Gläubiger des Unternehmers hat sich der Baubeamte selbst dann, wenn die Forderung mit dem Bau unmittelbar in Zusammenhang steht, unter keinerlei Bedingung zu befassen.

Dies sind die wesentlichsten Bestimmungen der umfangreichen neuen Verordnung. Was davon unseren Begriffen von guter Sitte und Gleichberechtigung widerstreitet, ist nicht völlig erklärt mit Schikane, Übermacht und brutalem Amtsdünkel.

Das Arbeiten für den schwerfälligen Betrieb der bureaukratischen Verwaltung erfordert das Aufgeben eines Teils der wirtschaftlichen Selbständigkeit. Beim Geschäftsverkehr von Einzelperson zu Einzelperson ist eine Rücksichtnahme auf persönliche und zufällige Besonderheiten eher möglich. Die behördlichen Bauvorschriften sind Anhaltspunkte für den subalternen Beamten, mit deren Hilfe er jeder geschäftlichen Eventualität im Interesse des Staats einem geschäftlich klügeren Akkordanten gegenüber gewachsen sein soll. Der Verkehr mit Privaten ist ein notwendiges Übel; durch virtuose Vorschriften soll ihm sein Stachel möglichst genommen werden. Eine künstlich gereizte Unterbietung soll verhindern, daß der Unternehmer durch erhöhte Preisforderung auszugleichen sucht, was ihm der behördliche Vertrag an größeren Leistungen und Gefahren auferlegt. Es ist aber wohl im Einzelfall, nicht aber dauernd möglich, daß Bureaukratie und Fiskalismus ganz zu ihrer Zufriedenheit bedient werden, wo doch jeder Mehrgewinn auf der einen Seite notwendig einen Schaden auf der anderen erzeugt, sei diese andere Seite der Unternehmer oder Fiskus selbst, dem der scheinbare Mehrnutzen zum Schaden ausschlägt. Eine Abweichung vom normalen Geschäftsverkehr verändert irgendwie die Ergebnisse des Geschäfts. Es entstehen spezifisch bureaukratisch-fiskalische Geschäftsmißstände, kurz alle die administrativen, psychologischen, individual- und volkswirtschaftlichen Erscheinungen, die unter dem Titel „Submissionswesen“ zusammengefaßt und getadelt werden. Die Überwindung der technischen Beschaffungsschwierigkeiten ist fiskalisch kaum ganz vollkommen möglich und erzeugt, wo sie doch fast vollendet scheint, eine Reihe ganz neuer Schwierigkeiten: w i r t s c h a f t s p o l i t i s c h e.

II

Die Sachbeschaffung unter dem Einfluss wirtschaftspolitischer Strömungen

Die neue Periode ist nicht in scharfer Abgrenzung von der alten getrennt. Wirtschaftspolitische Wünsche waren an die fiskalische Verwaltung schon früher herangetreten; einige waren auch befriedigt worden. Doch ließ begreiflicherweise die Überwindung der staatstechnischen Schwierigkeiten der Beschaffungspolitik nicht viel Zeit, Lust und Mittel übrig zur Berücksichtigung wirtschaftspolitischer Interessen. Die wirtschaftspolitischen Strömungen waren bloße Nebenströmungen; sie wurden aber dringend und zu Hauptströmungen, als sie zu Gegenströmungen wurden gegenüber der wirtschaftspolitisch jetzt nicht mehr indifferenten, sondern in mancher Hinsicht schädlichen Lösung der technischen Beschaffungsprobleme und zudem die Politiker mehr als zuvor eine zweckbewußte Beeinflussung des Wirtschaftslebens vom Staat erwarteten. Seither vertritt die Volksvertretung in der Beschaffungspolitik nicht mehr den Steuerzahler, also Käuferinteressen, sondern die Interessen der Produzenten und Verkäufer. Die organisatorischen und administrativ-technischen Probleme der Beschaffungspolitik werden nicht mehr diskutiert; sie sind zum größten Teil gelöst, und wenn nicht, so doch durch andere verdrängt. Der fiskalischen Verwaltung ersteht nunmehr das Problem: Welches ist das Maß der mit dem Finanzinteresse vereinbaren Wirtschaftspolitik des sachgüterbeschaffenden Fiskus?

Die Herstellung von Sachgütern in Regie wird dreifach zum Problem: sozialpolitisch — mittelstandspolitisch — sozialistisch. Für die Regiearbeiter werden sozialpolitische Maßnahmen verlangt: Die Staatswerkstätten sollen Musterwerkstätten sein, die Arbeiter die gesicherte Existenz von „Arbeiterbeamten“ erlangen. Die Mittelstandspolitik verlangt Abschaffung der Eigenherstellung handwerks-

mäßiger Waren mit gelernten und ungelernten Arbeitern und Vergebung solcher zur Ernährung des notleidenden Handwerks so geeigneten Aufträge an selbständige Meister. Die sozialistischen Reformwünsche fordern Abschaffung der Vergebung an private Unternehmer und Eigenproduktion des Gesamtbedarfs in Regie.

Am dringendsten aber wird die Reform des Submissionswesens gefordert; ihrer Darstellung sind daher auch die folgenden Kapitel vorzugsweise gewidmet. Das erste schildert die Erfahrungen, Mißstände und Reformwünsche bis 1903; das zweite die Reform von 1903; das dritte die Erfahrungen und Wünsche seitdem. Die moderne Submissionspolitik ist ein eigenartiges Stück Wirtschaftspolitik im Vergleich zur übrigen Wirtschaftspolitik und zugleich ein eigenartiges Stück Privatwirtschaft im Vergleich zu den übrigen kaufenden Wirtschaften. Wie gegen die Schäden der gesetzlichen freien Konkurrenz sich eine Reaktion erhob, so noch intensiver gegen die Schäden der fiskalischen, gegen die potenzierte freie Konkurrenz, die durch das Submissionsverfahren entfacht worden war. Auch das fiskalische Interesse selbst hatte vielfach Schaden bei der Identifizierung der Wirtschaftlichkeit mit der Billigkeit und der brutalen Ausnützung der Käufermacht des Staates gelitten, besonders was die Güte der Waren und die Nachhaltigkeit der Versorgung anlangt. Bei der Reform handelte es sich vom finanzpolitischen Standpunkt aus darum, diejenigen Änderungen der unbeschränkten Konkurrenz einzuführen, die auch fiskalisch vorteilhaft waren; Reformen also, die eine quantitativ und qualitativ befriedigende und nachhaltige Bedarfsdeckung bezweckten; diese waren erforderlich, aber auch genügend. Der Energie der wirtschaftspolitischen Ansprüche der Interessenten aber ist es bereits gelungen, diese Änderungen über das Maß des fiskalisch Erforderlichen und Genügenden hinaus auszudehnen. Wie dereinst die direkte Berührung des Staats als Käufer mit dem Wirtschaftsleben die gesetzliche Schrankenlosigkeit der freien Konkurrenz potenzierte, so potenziert sie jetzt die gesetzlichen Beschränkungen der freien Konkurrenz. Gesetzliche Konkurrenzbeschränkungen steigern sich fiskalisch zu Konkurrenzausschluß, gesetzliche Forderung

der Schwachen steigert sich fiskalisch zu einem Recht auf Arbeit und Nahrung. Derselbe Fiskus, der dereinst die Produzenten ausbeutete, am meisten, wenn sie schwach waren, derselbe Fiskus begünstigt heute die Produzenten am meisten, wenn sie schwach sind. Dergleichen Wohltaten empfangen heute von der Submissionspolitik Industrie, Handwerk, Landwirtschaft, Lohnarbeiter. Wo ein wirtschaftlicher Interessengegensatz in der Volkswirtschaft vorhanden ist, verlangt die legislatorisch für schutzwürdig und -bedürftig erklärte Partei eine Begünstigung bei Submissionen. Neuerdings verlangt man auch, daß der Fiskus sich in politische Gegensätze menge: Die christlichen Arbeiter fordern von den staatlichen Submissionen Schutz gegenüber den sozialdemokratischen Gewerkschaftsarbeitern.

Zwar galt die Verordnung von 1864 mit ihrer rein fiskalischen Tendenz noch bis 1903. Die Reform der Vergebungen nach wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten begann aber schon lange vor 1903. Dies erklärt sich aus der elastischen Natur derartiger Instruktionsnormen. Ihre Bedeutung liegt weniger in ihrem Wortlaut als in dem Geist, in dem sie angewendet werden. Erst 1903, als der neue wirtschaftspolitische Inhalt die fiskalischen Formen geradezu zersprengte und die Befürworter wirtschaftspolitischer Reformen normative Garantien des zugesicherten ministeriellen Wohlwollens verlangten, erließ die Regierung die neue Verordnung.

1. Erfahrungen und Reformwünsche bis 1903[1])

A. Das Verfahren bei der Ermittlung des richtigen Preises und des richtigen Akkordanten

In zwei Richtungen ergab das bisher übliche Verfahren Mißstände: in rechtlicher Beziehung und in wirtschaftlicher. In den Wünschen nach rechtlicher Reform stand die gesamte Unternehmerschaft einig gegenüber der Behörde da. Sie wünschte, daß die Stellung des Unternehmers beim Ermittlungsverfahren selbständiger und freier gestaltet werde. Die wirtschaftlichen Reformwünsche wollten zweierlei: eine bessere Ermittlung des geeigneten Akkordanten, eine bessere Ermittlung des angemessenen Preises. Teilweise deckten sich hier sogar die fiskalischen Bedürfnisse mit denen der Unternehmer. Ein Verfahren galt es zu finden, das beides leisten konnte, während die bisher üblichen Verfahrungsweisen entweder nur einen billigen Preis, aber keine geeignete Person oder nur einen tüchtigen Unternehmer, aber keinen billigen Preis zu ermitteln wußten oder gar in beiderlei Hinsicht nichts taugten. Von den Unternehmern aber klagten die, die einen Auftrag erhielten, zumeist über die schlechte Bezahlung und die, die keinen erhielten, über Parteilichkeit und Ungleichheit in der Behandlung der Konkurrenten. Einerseits wollte jeder darankommen, anderseits sträubte man sich gegen die mechanische Unparteilichkeit des preisdrückenden Submissionsverfahrens.

Solcherart waren die wirtschaftlich-technischen Beschwerden der Unternehmer als einzelner. Völlig getrennt davon zu

[1]) Hauptquelle folgender Darstellung sind die der Reform von 1903 vorarbeitenden Diskussionen in der Zweiten Kammer, die wir daher nicht an jeder einzelnen Stelle eigens zitieren; vgl. also KdAbg. 1901/02, VI, Nr. 183, 184, S. 418 ff.; ferner Antrag Pichler-Segitz, Rep. 1901/02, S. 13 f.

behandeln sind die wirtschaftspolitischen Bestrebungen gewisser Unternehmer g r u p p e n, die geradezu ein Vorzugsrecht auf Zuschlag zu einem ihrer wirtschaftlichen Lage, also i h r e n Bedürfnissen, nicht dem Tauschwert der Leistung angemessenen Preise verlangten.

1. Die allgemeine Konkurrenz und die Vergebung an den Mindestfordernden

Die Aufforderung einer unbeschränkten Allgemeinheit zur Konkurrenz und das R e c h t des Mindestfordernden auf den Zuschlag waren gleicherweise heftig angefochten. Mit der Extensität der Konkurrenz wuchs ihre Intensität; dies um so mehr, je weniger die persönliche Vertrauenswürdigkeit des Unternehmers, die sachlich qualitativen Vorzüge seines Gebots, je mehr das rein quantitativ-mechanische Moment der zahlenmäßigen Billigkeit Aussicht auf Zuwendung der ausgeschriebenen Arbeit gaben. Das Submissionsverfahren litt jetzt, nach Sprengung der tatsächlichen und gesetzlichen Fesseln des Wirtschaftslebens, an den Fehlern seiner Tugenden, die 1833 zu seiner Einführung, 1864 zu seinem vollkommenen Ausbau veranlaßt hatten. Die Wirkungen des Submissionsverfahrens demonstrieren die Wirkungen der ungehemmt freien Konkurrenz in fast theoretischer Exaktheit. Das Unterbietungsverfahren war eine elementare Macht — stärker als die ohnehin nicht immer große Vorsicht und Geschäftskenntnis vieler Unternehmer; wer Mangel an Arbeit litt, mußte möglichst tief unterbieten, um den Treffer in der Lotterie zu ziehen; man erkalkulierte nicht das eigene Gebot, sondern unterbot die anderen; das Rechnen begann nach dem Zuschlag. Wer vollends untüchtig in kaufmännischer Kalkulation war, wie meist gerade die besonders Arbeitshungrigen, die Kleingewerbetreibenden, den riß es ganz ohne Halt hinein in den Unterbietungstaumel. War hier das Unterbietungsverfahren eine elementare Macht, die den Bewerber wider Willen mit sich riß und heraus aus solider Berechnung und Vorsicht, so ward es in der Hand eines schon unsoliden und unbedenklichen Geschäftsmannes ein willkommenes und bewußt gehandhabtes Werkzeug, das seiner Geschäftspraxis am meisten angepaßt war. Es schuf den Boden, auf dem gewisse ungesunde

Erscheinungen der freien Konkurrenz besonders üppig gediehen.

Wo der Unternehmer sich durch nichts als seinen Preis zu legitimieren hatte, wurden Leute angelockt, sich zu bewerben, die unter normalen Umständen nie daran gedacht hätten, solche Arbeiten auszuführen. Gesellen kündigten anläßlich staatlicher Ausschreibungen ihren Meistern und machten sich selbständig; die einzige Grundlage ihres jungen Betriebs war dann ein durch tiefste Unterbietung glücklich ergatterter, wenn vielleicht auch profitloser staatlicher Auftrag. Ja es gab gewöhnliche Privatleute, Leute aus ganz anderen Berufen, die nichts als Rührigkeit und freie Zeit, nicht immer Kapital hatten und staatliche Aufträge übernahmen als ein Spekulationsobjekt; was sie die Meister vom Fach unterboten, brachten sie wieder herein durch noch tieferen Preisdruck bei der Weitervergebung ihrer Arbeiten — womöglich an dieselben Meister, auf die sie somit das Risiko der tieferen Preise abwälzten. Freilich auch gab die unbedingte Erreichbarkeit eines staatlichen Auftrags manchem Unternehmer erwünschte Gelegenheit, über arbeitsstille Zeiten hinwegzukommen und seine Arbeiter und Maschinen zu beschäftigen; ein junger Meister, der Mühe hatte, gegen die älteren Konkurrenten aufzukommen, kam rasch zu Arbeit und Ansehen, wo nichts galt als die Billigkeit. Zu häufig aber waren die Fälle, daß schon nahe dem Untergang stehende Unternehmer mit Hilfe des Kapitals, das sie durch staatliche Arbeiten in die Hand bekamen, sich noch eine Zeitlang über Wasser zu halten versuchten; auch bedeutete eine behördliche Beschäftigung eine Art Ehrenerklärung vor der übrigen Geschäftswelt und vor dem Publikum. Gewisse Betriebe sollen jahrelang auf solche Weise das Dasein gefristet haben[1]). Ein Bankrott schädigte nicht nur die Unterakkordanten, Materiallieferanten und Arbeiter, sondern den Staat selbst. Seine Sicherungsmaßregeln, die er anwendete und anwenden mußte gegen die Gefahren solch einer mechanischen Wirtschaftlichkeit, waren entsprechend mechanische: sie konnten nicht — als Selbstschutz — in dem Verfahren liegen, sondern lagen außerhalb und schützten nicht den Unternehmer vor

[1]) HWZ. 1895, 53.

sich selbst, vor schlechter Kalkulation und verlustbringenden Verträgen: es waren hohe Kautionen und Konventionalstrafen, lange Garantiezeiten unter Einbehaltung beträchtlicher Teile der Vertragssumme — lauter Dinge, die die Geschäftstätigkeit des Unternehmers unleidlich hemmten, ohne dem Staat volle Sicherheit zu geben. Die Kosten einer Weitervergebung im Falle der Vertragsbrüchigkeit oder des Bankrotts wurden dadurch nie voll gedeckt. Fast alle Bauten, die von Submittenten hergestellt waren, litten an einer — meist erst nach Ablauf der Gewährzeit zum Vorschein kommenden — erhöhten Reparaturbedürftigkeit, die größer war als die normale. Der Unternehmer mußte sich eben schadlos halten wo er konnte. Die schärfste Kontrolle konnte den Staat oft nicht behüten vor Betrügereien bei Arbeiten und Lieferungen[1]). Bestenfalls hoffte der Schleudersubmittent — nicht an dem eigentlichen Objekt der Vergebung, doch an beträchtlichen für ihn abfallenden Nebenarbeiten zu verdienen, oder, wenn sein Bankrott drohte, Zuschüsse zu bekommen, bzw. eine Milderung harter Leistungsbedingungen, also eine Kostenminderung durchzusetzen; nicht selten wurden solche eigenmächtige Vertragsabweichungen stillschweigend geduldet[2]). Bisweilen liefen Gebote ein zum Eröffnungstermin, die das Kopfschütteln selbst der gegen die unglaublichsten Differenzen in den Preisen sehr abgehärteten Beamten erregten. Ja, man verleugnete in solchen Fällen sogar die fiskalischen Grundsätze so weit, daß man dem betreffenden Unternehmer Bedenkzeit ließ, da ihm nun einmal die Verwaltungspraxis als dem Wenigstfordernden einen Anspruch auf Zuschlag gab. Man warnte ihn und gab ihm die Freiheit des Rücktritts von seinem Gebot. Es kamen mehrere Fälle vor, wo gerade solche vergeblich gewarnte Bieter nachher mit Nachforderungen an die Regierung und schließlich an die Kammer kamen und mit ihrer Bitte abge-

---

[1]) Unmöglich, hier alle Beispiele der hier sehr reichen Quellen anzuführen. Z. B. mußten nach dem Bau des Justizpalastes die Linoleumbeläge herausgerissen werden, weil sie nichts taugten, Klosetts und elektrische Leitungen funktionierten nicht; das Dach war mit beträchtlich dünnerem Kupferblech belegt, als vereinbart war.

[2]) Trinkgelder und Bestechungen sollen dabei nicht selten eine große Rolle gespielt haben.

wiesen wurden, weil ihnen nicht mehr als ihr gutes Recht geschehen sei[1]). Die Konkurrenten sprachen dann auch wohl von „bewußten Rechenfehlern" solcher Akkordanten. Die Verleugnung fiskalischer Grundsätze so weit auszudehnen, daß man solche Gebote kurzerhand zurückwies oder doch den Unternehmer zwang, seinen Preis zu rechtfertigen, daran dachte man in der Regel nicht. Es war schon viel, wenn die Behörde auf ihr eigenes Recht, den Unternehmer für gebunden zu erklären, Verzicht leistete. Weiter zu gehen erschien damals als eine unzulässige Bevormundung der Bieter, eine polizeiliche Beschränkung der wirtschaftlichen Selbstverantwortung des Unternehmers. Auf das behördliche Annullierungsrecht griff man erst zurück, wenn die Angebote z u h o c h waren oder gar der Verdacht geheimer Verabredung unter den Submittenten nahelag. So gab der Beamte in zahlreichen Fällen den Zuschlag trotz seiner festen Überzeugung, der Unternehmer m ü s s e verlieren. Diese Praxis entsprang auch konsequent der verwaltungstechnischen Bedeutung des Submissionsverfahrens, als der Methode der mechanisch sich selbst kontrollierenden Korrektheit und Sparsamkeit. Jede Nichtberücksichtigung des Mindestfordernden hätte einer Genehmigung der höheren Instanz bedurft und gab dem Mindest-

---

[1]) KdAbg. 1880, IV, 586, ferner Bd. IX, 623 f.: Der Akkordant für die Steinmetzarbeiten beim Akademieneubau richtete 1881 eine Nachforderung von 255 000 M. an den Landtag. Dabei hatte ihm bei der Angebotseröffnung der Staatsarchitekt wegen seines unerhört niederen Gebots eine mehrmonatliche Bedenkzeit gegeben; jeder Kalkulationsirrtum war also ausgeschlossen oder doch unentschuldbar; zudem hatte er eine Reihe von Nacharbeiten zu sehr günstigen Bedingungen bekommen. Die Konkurrenten des Petenten verlangten in einer Gegenpetition Abweisung seines Gesuchs, weil solche absichtliche Irrtümer mit zum Geschäftssystem gerade dieses Unternehmers gehörten und er auch bei früheren Submissionen so vorgegangen sei und den anderen Bewerbern jede Konkurrenz unmöglich gemacht habe. — KdAbg. 1888, Aussch. 11. April 1888, HWZ. 1888, 130. Ein Malermeister bat um eine Nachbewilligung zur Entschädigung für seine Verluste, die er bei Anstreicherarbeiten 1879 erlitten. Er hatte 36 Proz. abgeboten, war von der Behörde gewarnt worden, blieb bei seinem Gebot und beschwerte sich kurz nach Beginn der Arbeit bei der höheren Behörde, die ihn abwies, weil alles korrekt verlaufen sei, zu einer Preiserhöhung kein Anlaß sei. 1888 wies der Ausschuß seine Bitte ab — als nicht geeignet fürs Plenum.

fordernden das Recht, Beschwerde bei der höheren Behörde einzulegen.

So machte das Submissionsverfahren die Soliden unsolid und die Unsoliden nicht solider; diesen schuf und festigte es geradezu die Position. An solchen Mißständen litten nicht nur die Schuldigen, sondern auch die übrigen Gewerbetreibenden. Die bei staatlichen Arbeiten verlangten und bezahlten Preise wurden als Musterpreise angesehen, die Privatleute, vor allem aber Privatarchitekten, ihren Kostenanschlägen zugrunde legten[1]). Hierdurch wurden selbst die nicht wenigen Meister, die öffentlichen Submissionen sich grundsätzlich fernhielten, in den Strom der ungesunden Konkurrenz mit hineingerissen.

So sehr aber waren diese Mängel des Submissionsverfahrens verquickt mit seinen Vorzügen, daß die Beseitigung der Mängel auch die Vorzüge beseitigte. Dies gilt sowohl von den Selbsthilfemaßregeln der Unternehmer, wie auch von allen behördlichen Reformen, die man vorschlug.

Die Submissionen der Bahnverwaltungen waren es, die die deutsche Eisenbahnbedarfsindustrie seit den sechziger Jahren zur Kartellierung trieben[2]). Wo also vorher die staatliche Sachbeschaffung[3]) eine intensive Konkurrenz vorgefunden hatte und selbst noch zu größerer Intensität gereizt hatte, da fand sie jetzt ein starkes Monopol als ihr eigenes Werk vor. Wo solche dauernde Absatzverabredungen nicht möglich waren, fanden doch Zweckverabredungen[4]) anläßlich und für die Dauer der einzelnen Sub-

[1]) HWZ. 1901, 406.

[2]) Liefmann, Unternehmerverbände (189) 1.

[3]) Bezüglich Bayerns speziell s. u. (Abschnitt C).

[4]) Vereinbarungen kamen (und kommen) auch bei allgemeinen Submissionen vor, am leichtesten aber bei beschränkten Submissionen. Entweder wird ein Teil der Konkurrenten „geschmiert", abgefunden, damit er überhaupt nicht mitbietet oder doch nicht unterbietet. Oder die Konkurrenten machen „Kippe", d. h. sie machen aus, wer von ihnen das Mindestgebot abgeben soll; dieser ist dann „verpflichtet" (nicht rechtlich, aber doch durch Kollegialität, die freilich nicht selten verletzt wird), seinen Auftrag unter den beteiligten Firmen zu versteigern. Der Meistbietende ist dann der Akkordant; er zahlt die Meistgebotssummen bar den Konkurrenten aus, die sie unter sich teilen und kann dann sehen, trotz dieser Auslagen mit dem infolge der „Kippe" meist sehr hohen Akkordpreis noch Gewinn zu machen (nach privater Information). — Die allergrößte Rolle

mission statt, besonders da, wo nicht eine große Zahl vereinzelter Bieter und Brotneid den Zusammenschluß hinderten.

Aber auch den Reformvoranschlägen war notwendig dies gemeinsam: Die mechanische Auswahl des Unternehmers nach einer rein arithmetischen Methode, die Sparsamkeit nach der einen, Unparteilichkeit nach der anderen Seite hin gewährleistete, mit anderen Worten, die Identität des Prinzips der Billigkeit mit dem der Wirtschaftlichkeit mußte beseitigt werden, wenn die Schäden reformiert werden sollten.

Man experimentierte lange Zeit an „Lösungen“[1]) des Submissionsproblems, die scheitern mußten wie die Versuche der Quadratur des Zirkels. Man wollte ein mechanisches Verfahren, aber eines, das nicht nur, nach rein quantitativen Momenten, den billigsten, sondern eines, das nach qualitativen Momenten mit eben derselben unbedingten Sicherheit den „bestbilligsten“ Unternehmer, den solidesten und billigsten zugleich, auswählte.

Einige dieser Vorschläge, die die Allgemeinheit des Wettbewerbs aufrecht erhalten wollten, wollten durch eine mechanisch-radikale Korrektur den Mindestfordernden, wie er vorher unbedingt den Zuschlag bekommen hatte, jetzt unbedingt ausschließen. Der Zweit-, der Drittbilligste sollte dafür den Zu-

---

spielt dieses Kippemachen bei den „Submissionsverkäufen“, den Versteigerungen z. B. von Altmetall bei den Militär- und Bahnbehörden. Die anwesenden Konkurrenten verständigen sich rasch, zwei oder drei bieten bis zu einem bestimmten Preis, der meist 50 Proz. und mehr unter dem wahren Wert ist; die übrigen schweigen. Die eigentliche Versteigerung beginnt dann nach dem Zuschlag, der trotz des niederen Preises meist erteilt wird. Die Händler versteigern unter sich das Geschäft; das Plus wird verteilt als der durch gemeinsame Arbeit erworbene Gewinn. So hat j e d e r einen kleinen Gewinn, statt daß nur e i n e r Verlust, die anderen nichts haben. Denn wenn keine Vereinbarung, setzt meist infolge des Brotneids und des geschäftlichen Reizes öffentlicher Versteigerungen ein wildes Überbieten ein. — Die Submission, die ja spekuliert auf die Vereinzelung der Bieter, treibt diese geradezu zu Zusammenschluß und Preistreiberei. Eine „wirtschaftlich berechtigte Gegenwehr“ sind solche Preisverabredungen gegen Submission nach Ansicht des Reichsgerichts (Entscheidungen 30. März, 14. Dezember 1903; vgl. HWZ. 1909, 132).

[1]) Vgl. die instruktive Nebeneinanderstellung und Diskussion der verschiedenen Methoden KdAbg. 1880, IV, 586 ff., 1886, I, 172, 182, II, 136—148, 225.

schlag erhalten. Oder man machte eine kleine Konzession und wollte dem Beamten Auswahl unter den zwei oder drei Billigsten freistellen u. a. m. Daß solche Vorschläge gerade die wesentlichen Schwächen des alten Verfahrens unberührt ließen und überdies auch noch seine Vorzüge gefährdeten, war allen Praktikern klar.

Nicht weniger bedenklich war ein anderer Vorschlag, der die Allgemeinheit radikal ausschloß, dafür aber den Zuschlag an den Wenigstnehmenden beibehielt. Besonders die Techniker waren es, die die engere Submissionseinladung mit Zuschlag an den Wenigstnehmenden empfahlen. Die bisherigen Erfahrungen aber, die seit 1864 schon damit gemacht worden waren, stimmten die Unternehmerkreise diesem Verfahren nicht freundlich. Die betreffenden Behörden schienen bei der Einladung einzelner Bieter allzuoft weniger an den Ausschluß Unsolider und Unfähiger, als an eine Begünstigung ganz bestimmter Personen, nicht gerade aus sachlichen Gründen, gedacht zu haben. Das Verfahren des beschränkten Wettbewerbs unter persönlich Eingeladenen schien den zahlreichen Nichtaufgeforderten ein Mittel ungerechter Protektion; sicher war es, daß auch viele geeignete Bewerber a limine von staatlichen Aufträgen ausgeschlossen waren, und es blieben, wo das Verfahren andauernd in Übung war. Es kamen immer dieselben, oft derselbe daran, so daß die nötige Blutauffrischung der Konkurrenz und eine Preiskontrolle fehlte. Es lief oft hinaus auf ein Monopol einiger weniger Firmen, denen die Behörde es leicht machte, sich zu vereinbaren; war daher nicht selten auch fiskalisch schädlich, nur eine Scheinunterbietung. Eine nicht aufgeforderte Firma hatte meist die größte Mühe, um Zulassung zur Konkurrenz zu erringen, dann aber geschah es oft nur zum Schein, besonders wenn der Zuschlag nicht unbedingt dem Wenigstfordernden zukam und zudem die Eröffnung der Angebote geheim vor sich ging. Anderseits aber hatte trotz der Beschränktheit der Konkurrenz die Unbedingtheit des Zuschlags an das Mindestgebot, wie die Regierung selbst versicherte, auch hier schlimme Submissionsblüten gezeitigt, daher war selbst bei engerer Konkurrenz der mechanische Zuschlag nicht beizubehalten. Das Verfahren hatte somit alle Nachteile der allgemeinen Submission, und nur noch mehr dazu. Als Regel war

es demnach unannehmbar, unentbehrlich jedoch in gewissen Spezialfällen, wo eine Beschränktheit der Konkurrenz schon naturgemäß vorhanden war oder eine Beschränkung aus sachlichen Gründen wegen der Natur des Objekts geboten war. Qualifizierte Waren, solche, die besonderes persönliches Vertrauen forderten, solche, die nur bei wenigen Lieferanten zu haben waren usw., sind zu beschaffen in engerem Wettbewerb, wenn nicht gar in freihändiger Vergebung. So wurde zwar für Neu- und Ergänzungsbauten allgemeine Konkurrenz empfohlen, nicht aber für Umbauten, wegen der Unbestimmtheit des hier zu vergebenden Objekts; die wahren Schäden stellten sich dabei stets erst später heraus; die Regierung war dann in der Hand des Akkordanten, der zum Ersatz für seinen tiefen Akkordpreis übertriebene Nachforderungen für Ausführung der neuen Reparaturen stellte. Desgleichen war im Falle der Ergebnislosigkeit einer vorher veranstalteten allgemeinen Ausschreibung, also bei Ungeeignetheit des Objekts ex post, spezielle Einladung einzelner zu erlassen.

Die Vorteile der engeren Submission ohne ihre Nachteile, also eine wirklich gerechte Verteilung der Arbeiten unter alle zuschlagswürdigen Konkurrenten nach ihrer Leistungsfähigkeit zu einem durch Wettbewerb zu ermittelnden Preis, wollte ein Verfahren[1]) erzielen, das die Submission beibehielt, die Auswahl der jedesmaligen Bewerber aber der behördlichen Willkür entrückte, ohne doch in das andere Extrem, die Unbeschränktheit der Konkurrenz, zu fallen. Der gerechte Maßstab ist — der Steuerkataster. Die Steuerliste sollte Akkordantenliste sein. Die größeren Arbeiten sollten an die Meistbesteuerten, die kleineren an die Minderbesteuerten zur Vergebung gelangen und zwar so, daß immer je vier Gewerbetreibende in alphabetischer Folge einzuladen, dem Wenigstfordernden der Zuschlag zukommen sollte.

Die bisherigen Vorschläge reformierten entweder vorne, bei der Ausschreibung, oder hinten, beim Zuschlag. Es gab andere, die überzeugt waren, das richtige Verfahren müsse ein an beiden Seiten modifiziertes Verfahren sein. Hier waren natürlich mannigfache Kombinationen möglich.

---

[1]) HWKOB. 1900/01, 246 (Vorschlag eines Handwerkers).

Die meist diskutierte von diesen Reformen war gleichzeitig der radikalste Bruch mit der bisherigen Vergebungsmethode; sie wollte Abschaffung jedes besonderen administrativen Ermittlungsverfahrens und Rückkehr zur Methode des gemeinen Käufers, zur freihändigen Vergebung. Die persönliche Verhandlung kaufmännisch und technisch gebildeter Beamter mit den einzelnen Unternehmern, zugleich in gehöriger Fühlung mit den Marktverhältnissen, sei für beide Teile am nützlichsten; verhindere Ausbeutung des Fiskus und Ausbeutung des Bewerbers. Es sei finanziell unnötig, daß der Staat billiger bedient sei als jeder gewöhnliche Private und es sei volkswirtschaftlich schädlich, daß staatliche Unternehmer weniger verdienten als die für private Kunden arbeitenden. Jede Besonderheit des Verfahrens bewirke notwendig eine Besonderheit des geschäftlichen Ergebnisses. Jedes Konkurrenzverfahren aber sei organisierte Preisdrückerei, gehandhabt durch wirtschaftlich ungebildete Beamte. Aber wie gegen den engeren Wettbewerb, so wurden auch gegen die Vergebung unter der Hand die Notwendigkeit der Publizität staatlicher Vergebungen und einer Preiskontrolle durch direkte Fühlungnahme mit allen Konkurrenten ins Feld geführt, vor allem von seiten derer, die schon bei den bisherigen freihändigen Vergebungen nicht berücksichtigt worden waren oder wenig Aussicht hatten, daran zu kommen[1]). Das war gerade die Masse, der Durchschnitt. Denn begreiflicherweise trat eine Behörde, die freihändig vergeben sollte, am liebsten mit einer renommierten Großfirma in Verbindung. Diese Gefahr mußte auch fürder bestehen, wenn nicht der unbeschränkten Willkür, die mit der freihändigen Methode notwendig gegeben war, in anderer Weise bindende Fesseln auferlegt wurden, durch die die Vergebung in eine bestimmte Richtung gelenkt wurde. Auch solche Vorschläge, die uns noch in anderem Zusammenhang beschäftigen werden, weil sie weniger verwaltungstechnische als rein wirtschaftspolitische Reformen betreffen, tauchten auf; Vorschläge, in denen eben die früher durch freihändige Vergebung als einzelne gegenüber den Großen gefährdeten unorganisierten Kleinen ihre neugegründeten Organisationen dem Staat als obli-

[1]) KdAbg. 1891, VII, 601.

gatorische Adressaten freihändiger Vergebung darboten. In der ganzen Zeit jedoch von 1864 bis 1903 — wie auch schon vorher 1831! — erhoben sich anläßlich jeder freihändigen Vergebung Klagen und Verdächtigungen wegen Bestechungen, Trinkgeldern, geheimer geschäftlicher Beziehungen höherer Beamten, geschäftlicher Privilegierung aus Gründen persönlicher oder politischer Freundschaft[1]). Es lag daher auch im Staatsinteresse, die freihändige Vergebung nur ausnahmsweise anzuwenden, z. B. da, wo ohnehin nur e i n Lieferant da war, oder da, wo eine Konkurrenzausschreibung unnütze Kraftverschwendung gewesen wäre, wie bei Waren mit offizieller Preisnotierung, oder — wie an anderer Stelle genauer zu schildern — bei geringfügigen Leistungen, wo die Konkurrenz nicht lohnte, weil sie unter soliden Gewerbsleuten nur geringe Preisdifferenzen ermitteln konnte — und wo sie gefährlich war, weil, wenn sie wirklich stattfand, sie hier die schlimmsten Submissionsblüten trieb.

Noch um einen beträchtlichen Schritt weiter ging ein anderer Heilungsversuch, der auch den letzten Rest des Submissionsverfahrens, die Vergebung, überhaupt austilgen wollte. Weil jede Submissions r e f o r m aussichtslos sei, weil die Wurzel des Übels im geschäftlichen Verkehr des Fiskus mit privaten Kontrahenten an sich ruhe, stellte die sozialdemokratische Fraktion den Antrag auf Ausführung alles staatlichen Sachbedarfs in eigener R e g i e[2]). Indem die Antragsteller auf die ausgedehnten öffentlichen Betriebe in England hinwiesen, erklärten sie es für finanziell, volkswirtschaftlich und sozialpolitisch am gesundesten, wenn der Unternehmer Beamter, der Gewerbetreibende gutbezahlter Staatsarbeiter sei, die Arbeiter von den bei Submissionen üblichen Schwitzlöhnen gerettet seien. Regierungsseits setzte man dem den triftigen verwaltungstechnischen Grund entgegen, nur für dauernd betriebene Werkstättenarbeit, nicht für vorübergehen-

[1]) Z. B. KdAbg. 1901/02, VI, 421. „. . . Die übrigen Meister suchen dahinter außer anderen Gründen auch politische Gründe. ‚Der liberale Meister gefällt dem liberalen Bauamtmann oder Bauamtsassessor besser,‘ sagen sie.“ KdAbg. 1887 a. a. O. „Das Submissionsverfahren hat seine Schattenseiten; aber immer, wenn aus freier Hand angekauft wurde, kamen wieder Klagen von den nicht mit Lieferungen Bedachten, und dann wurde wieder die Submission verlangt.“

[2]) KdAbg. 1901/02 a. a. O.

den Bedarf tauge die Regie; hierunter falle gerade der umfangreichste Bedarf, das staatliche Bauwesen, dessen Reformbedürftigkeit am größten sei; in der baustillen Zeit müßte der selbstbauende Staat Massen von Arbeitern plötzlich entlassen; Gerüste und Gerätschaften als ungenutztes Kapital brach liegen lassen. Unternehmerseits, besonders von seiten der Mittelstandspolitiker, wurde einer Verstaatlichung der Produktion des Staatsbedarfs die wirtschaftspolitische Aufgabe des Fiskus entgegengehalten: in der Zeit, da die staatliche Gesetzgebung und die Umgestaltung in der Technik der Produktion und der Verkehrsverhältnisse das lokale Gewerbe brotlos machten, sei es die Mission des Fiskus, das Handwerk in Nahrung zu setzen. Wenn auch als regelmäßiges Beschaffungsverfahren unbrauchbar, ist doch die Regie für die Beschaffung gewisser Artikel empfehlenswert. In der Kammer wird sie fast allseitig da gefordert, wo entweder ein Monopol oder der Zwischenhandel die Waren verteuert. Das Problem der staatlichen Kohlen- und Schienenwalzwerke wird an anderer Stelle[1]) noch behandelt werden. Besonderes Ärgernis nehmen einige Abgeordnete an der geringen Geneigtheit der einzelnen staatlichen Verwaltungen, miteinander Geschäfte zu machen. Der Holzzwischenhandel verdient beträchtliche Summen an Schwellenlieferungen, weil Forst- und Bahnverwaltung sich nicht einigen, sei es über den Preis, sei es über andere Lieferungsbedingungen[2]).

Alle die bisher besprochenen Reformversuche, die schon von vornherein keine Aussicht auf normative Verwirklichung hatten, litten an dem Fehler eines zu schroffen Radikalismus[3]). Sie beseitigten alte Formen und stellten neue auf und übersahen dabei, daß die Herrschaft einer Form an sich der Schaden sei. Sie wollten eine exakt funktionierende Methode „erfinden“ und gerade die Exaktheit und Unverbrüchlichkeit, weniger die Unterbietungstendenz an sich, war am Submissionsverfahren schäd-

[1]) S. u. Abschnitt C.

[2]) KdAbg. 1903/04, 918 f. Beide Verwaltungen behaupten, keine Einrichtungen zur Abfuhr des Holzes aus dem Wald zu haben oder eigens beschaffen zu können usw. Der Händler verdient 2—3 M. am Kubikmeter. Vgl. auch KdAbg. 1905/06, VI, 130: fiskalische Preise höher als die bei Verdingung sich ergebenden.

[3]) KdAbg. 1880 a. a. O. „Eine absolute Norm werden wir . . . kaum aufstellen können.“

lich gewesen. Schon die Fragestellung nach einer „Lösung“ war verfehlt: Es galt, die geschäftlichen Beziehungen zu privatlichen Unternehmern zu individualisieren, statt zu generalisieren. Eine falsche Konsequenz aus diesem richtigen Postulat zog der Vorschlag einiger Leute, die — nichts vorschlugen, d. h. den Abgeordneten und überhaupt Außenstehenden die Befähigung und Berechtigung absprachen, der Verwaltung in die Vergebung hineinzureden und jede bindende Norm für schädlich hielten, dagegen den Behörden die Wahl des jedesmaligen Verfahrens zu eigener Entschließung überlassen wollten[1]). Diese rigoros nihilistische Reform mußte genau wie die rigoros dogmatische Reform finanziell, politisch und volkswirtschaftlich ungesund sein. Nur die regelmäßige Anwendung eines Verfahrens — gleichgültig zunächst, welches es ist — garantiert ein objektives, rein vom Prinzip der Wirtschaftlichkeit geleitetes Beschaffungswesen; diese Garantie der Sachlichkeit und Unparteilichkeit ist nötig gegenüber der vorgesetzten Behörde, den Steuerzahlern und Konkurrenten. Alle drei müssen jederzeit mit dem offiziell normierten Schema die einzelne Vergebung vergleichen können. Die Submissionsverordnungen sind ja nicht nur Instruktionen für die äußeren Beamten, sondern auch freiwillig eingeräumte Kontrollhandhaben für das Publikum und die Produzenten, ermöglichen eine Mitwirkung der Öffentlichkeit beim Beschaffungswesen. Ein anderes Verfahren soll nur ausnahmsweise angewendet werden und selbst diese Ausnahmen müssen sachlich und genau normiert sein. Welches ist dieses eine Verfahren?

Wie 1831 war noch immer ein Verfahren notwendig, das einem geordneten Geschäftsgang, einer zentralisierten Ausgabenverwaltung in einem konstitutionellen Staatswesen entsprach;

[1]) KdAbg. a. a. O. „Übersieht man sämtliche Vorschläge, so kommt man zu dem Ergebnis: an allen Vorschlägen ist etwas Gutes, aber alle haben auch eine schlimme Seite ... darum sollten wir uns hüten, der Staatsregierung eine bestimmte Norm zu empfehlen, es wird vielmehr Sache der Staatsregierung sein, in jedem einzelnen Fall zu überlegen, was das beste ist ... Sie trägt auch die Verantwortung für ihre Beschlüsse, während bei einer von uns bestimmten allgemeinen Norm und deren Beachtung die Verantwortung mehr oder weniger von ihr abgewälzt und auf uns überwälzt wird.“

ein Verfahren, das die Preisbestimmung und die Auswahl des Akkordanten möglichst der Willkür des vergebenden Beamten entrückte.

Das Verfahren, das alle diese Postulate erfüllt, war und ist: Die allgemeine Submission mit Zuschlag an den Billigsten, eine Entmechanisierung und Verpersönlichung in der Anwendung, also ohne den schädlichen Absolutismus und die Unbedingtheit des alten Verfahrens[1]). Neu also nicht die Norm, sondern der Geist der Anwendung! Die Einladung der Bewerber sollte schon eine Einladung der Soliden sein, sollte Leute mit nicht hinreichender oder gar völlig mangelnder Befähigung, die Submissionsspekulanten, besonders die Berufsschleuderer, solche mit nicht makelloser geschäftlicher Vergangenheit, mit finanziell, technisch und sozialpolitisch mangelhaftem Betrieb a limine abweisen. Nicht eine bloße Ziffer, sondern seine gesamte geschäftliche und persönliche Individualität sollte den Unternehmer empfehlen. Die meist unvollkommene Geschäftskenntnis des Beamten und der Zwang, mit einer ganz bestimmten Summe auszukommen, erforderten ein Festhalten an die Unterbietung. Aber auch beim Zuschlag sollte nicht nur die nackte Zahl, sondern ihre Entstehung und das hinter ihr stehende Subjekt angesehen werden. Die Behörde sollte ausdrücklich in der Ausschreibung den Zuschlag sich vorbehalten: nicht ein Recht, nur eine Aussicht des Billigsten auf Zuschlag! Auffallend niedere Gebote müßte die Behörde zurückweisen, wenn nicht der Unternehmer eine einwandfreie und glaubwürdige Erklärung dafür auf Aufforderung hin abgeben könnte. Bei dieser individualisierenden Prüfung von Bieter und Gebot sollte eine Art Selbstverwaltung

---

[1]) KdAbg. 1880 a. a. O. „Eine ganz exklusive Durchführung des Systems, daß der Wenigstnehmende, ob er finanziell stark genug ist, die Arbeit durchzuführen oder nicht, ob er etwas kann oder nichts kann, unter allen Umständen den Zuschlag zu erhalten hat, hat dazu geführt, daß der Staat schlechte Arbeiten bekommen hat. Was nützt es denn, wenn eine einmal im Submissionswege gegebene Arbeit später wegen schlechter Qualität Nachforderungen bedingt. Diese Nachforderungen sind jedesmal gegenstandslos, weil man dem Gewerbetreibenden, der abgeboten hat, nichts nehmen kann und es dann am klügsten ist, auf den Prozeß zu verzichten!“

der Geschäftswelt der Staatsverwaltung assistieren in Gestalt von Sachverständigen oder schriftlichen Gutachten der Interessentenvertretungen, Handelskammern, Handwerkskammern usw.

Anders als dieses Programm der leistungsfähigen Kreise der Unternehmer und der Staatsregierung selbst lautete das mittelstandspolitische Reformprogramm, das einen wesentlichen Einfluß auf die Reform von 1903 üben sollte.

Denn für die kleinen Meister vor allem hätte die eben geschilderte Reform eher eine Verschlechterung als eine Verbesserung ihrer Lage gegenüber den großen Konkurrenten, den Fabrikanten, Händlern usw. bedeutet. Nur ein nicht kalkulierendes blindes Unterbieten hatte einem kleinen Meister bislang den Zuschlag sichern können gegenüber einem großen Unternehmer. Die Handwerker waren ursprünglich und auch noch lange Zeit nachher die stärksten Verfechter einer ausnahmslosen Durchführung der allgemeinen Submission mit Zuschlag an den Wenigstfordernden[1]). Denn, wie erwähnt, spezielle Submission und freihändige Vergebung brachten fast nie, so häufig sie auch angewandt wurden, einem Kleinmeister den Auftrag zu; sie waren die Formen monopolistischer Beschäftigung der Großen. Daher waren denn auch bei allgemeinem Wettbewerb gerade kleingewerbliche Abgebote Pflanzstätten üppigster Submissionsblüten. Auf den Reiz, den die größere Leistungsfähigkeit der großen Mitbewerber ausübte, wirkte noch verstärkend ein die weitverbreitete Kalkulationsunfähigkeit, zu der sich eine leichtsinnige Kalkulationsunlust und waghalsige Lust am Mitspielen im Unterbietungslotto gesellte, wie auch die übliche Eifersucht und der Brotneid unter den zahlreich aufeinandersitzenden Meistern. Lange Zeit wünschten sie nichts als nur Zulassung zur Konkurrenz.

Anders wurde das, als mittelstandspolitische Sonderbestrebungen infolge der Fortschritte in der Organisation der Gewerbe-

---

[1]) KdA. 1880 a. a. O. „Ich erinnere mich noch sehr wohl der Zeit, da hauptsächlich der kleinere Gewerbetreibende ein ausgesprochener Gegner der freihändigen Vergebung war. Er sagte, daß, wenn nicht ein freies Abbieten stattfindet, dann fortwährend nur einzelne Großmeister, die mit den Behörden in Verbindung stehen und mit den maßgebenden Personen in befreundetem Verhältnis lebten, die Zuweisung unter allen Umständen bekamen."

treibenden und als Konsequenz der gesetzgeberischen Förderung mittelstandspolitischer Bestrebungen Aussicht auf Erfüllung bekamen. Sie wünschten da nicht mehr Gleichberechtigung, sondern Vorrechte und auskömmliche Bezahlung, ferner nicht nur eine Unterstützung des einzelnen Meisters, sondern eine Förderung des Handwerks überhaupt. Die allgemeine Submission war ein das Kleingewerbe desorganisierendes Verfahren; an sich aber barg der staatliche Sachbedarf bei geeigneter Vergebung nicht eine organisationsfeindliche, sondern sogar organisationsfördernde Tendenz in sich. Eine Vergebung an die Organisationen, wie auch deren sonstige Beiziehung zu Auskünften, Berechnungen usw. würde die vereinigungsunlustigen Handwerker rasch zum Zusammenschluß treiben; dadurch würde zugleich den durch die Kosten der Innungsverwaltung, Lehrlingserziehung usw. schwer belasteten Meistern ein gerechtes Entgelt geboten.

Schon 1880[1]) kam eine schüchterne Petition an die 2. Kammer, die der Regierung anläßlich eines besonders eklatanten Beispiels der Schädlichkeit der Submission die freihändige Vergebung an die Handwerkervereinigungen als Regel vorschlug und erst bei Erfolglosigkeit solcher Verhandlungen eine allgemeine Ausschreibung empfahl. Dieses Ansinnen ward von der Regierung und der Kammer fast einmütig abgewiesen. 1885[2]) kam derselbe Wunsch, nur in umgekehrter Form, und in einer für die Regierung schmackhafteren Zubereitung: die allgemeine Submission sollte beibehalten werden, aber nur zur Preisorientierung; den Innungen jedoch nach ihrem Belieben ein Eintrittsrecht in das zuschlagswürdige Gebot gewährt werden. Auch dieses Recht der Übernahme fremder Gebote ward versagt; denn auch hier wäre, ganz abgesehen von der ungerechten Brüskierung der ersten Bewerber, schließlich der Fiskus der Leidtragende gewesen, da jeder anständige Konkurrent künftig von Submissionen sich ferngehalten hätte.

Zu Ende des Jahrhunderts brachte die Mittelstandspartei ein System von Reformen in Vorschlag, das alle Wünsche befriedigen wollte. Auf die freihändige Vergebung als Regel ward

[1]) KdAbg. 1880 a. a. O.

[2]) Weber 1885, S. 72; Petition des bayerischen Handwerkerbundes und ME. 2. März 1885 als Antwort.

verzichtet; sie war fiskalisch zu bedenklich und überdies mittelstandspolitisch nicht ideal, weil in ihr keine Garantie lag, daß die Behörden auch wirklich stets Handwerker begünstigen würden. Daher blieb man bei der öffentlichen Ausschreibung mit mechanischem Zuschlag, schlug aber beträchtliche Modifikationen vor.

Die „allgemeine" Konkurrenz ward in diesem Antrag durch Ziehung immer engerer konzentrischer Kreise auf einen kleinen Markt organisierter lokaler Innungsmeister eingeschränkt. Ausgeschlossen sollten sein: alle Nichtbayern, unter den Bayern alle Nichtortsangesessenen[1]), unter den Lokalen alle die nicht ordnungsgemäß Gelernten, d. h. solche, die nicht den Meistertitel im Sinne der Gewerbeordnung führen dürfen, im Baugewerbe die Bewerber ohne Befähigungsnachweis; unter den Meistern die Einzelmeister, wenn die Handwerksorganisation annähernd gleiche Preise bietet. Offensichtlich bestand hier noch eine enge Lücke, durch die der Käufer ins Freie entschlüpfen konnte, wenn, wie zu erwarten war, ein einzelner Outsider das korporative Gebot zu weit unterbot, oder gar, wie es häufig vorkam, selbst ein organisierter Meister die Preisvereinbarung brach und durch solchen Wortbruch den Auftrag sich ergatterte. Es bedurfte also eines Zuschlagsmechanismus, der sicher funktionierte gegenüber der geringen Begünstigungsfreude und dem Fiskalismus der Verwaltung, gegenüber der Uneinigkeit und Insubordination der Gewerbsgenossen selbst; eines Verfahrens, bei dem nicht der einzelne, wie beim Tiefstpreisverfahren, sondern der Durchschnitt, die Masse, den Ausschlag gibt: dies war das Mittelpreisverfahren[2]).

[1]) Parallel zu den lokal-protektionistischen Bestrebungen der Handwerker treten übrigens auch Gegenbestrebungen gegen die schon vorhandene, natürliche Begünstigung auf, die die Stadtbauunternehmer, besonders die Münchener, bei der Konzentration des öffentlichen Bedarfs in den wenigen Städten, vor den Landunternehmern genießen. Schon 1831 und jetzt wieder verstärkt, wird eine künstliche Beschränkung dieses natürlichen Vorrechts verlangt. HKOB. 1886, 284, KdAbg. 1901/02 a. a. O. Z. B. klagen die provinziellen Buchhändler, daß der Bücherbedarf der bayerischen Justizverwaltung ausschließlich in München beschafft wird.

[2]) Nach Antrag Pichler für Arbeiten von 500—10 000 M. Mehr verlangte die oberbayerische HWK. 1900/01, 159: Regel: bis 5000 M.; Maurerarbeiten bis 30 000 M., Steinmetzarbeiten bis 15 000 M., Zimmerarbeiten bis 10 000 M. —

Die Regierung[1]) hatte wenig Lust, dieses Programm in lückenloser Gänze zu verwirklichen und den Innungen dann die wirtschaftliche Monopolgewalt von Kartellen einzuräumen. Doch versprach sie, einzelne Wünsche aus dem geschlossenen System herausgreifen und berücksichtigen zu wollen. Das Mittelpreisverfahren lehnte sie ab; es wäre nur die umständliche Formalisierung eines schon vorher im Kreise der Bewerber vollzogenen Zuschlags gewesen; keine Preiskonkurrenz, sondern ein Preisdiktat. Statt ein wirklich gerechter Mittelpreis wäre, wie früher ein Unterpreis durch die Submissionen, jetzt ein Überpreis erzielt worden. Außerdem gewährleistete, wie selbst von Mittelstandspolitikern[2]) zugestanden wurde, das mechanische Mittelpreisverfahren gar kein objektives Ergebnis. Die Ausscheidung ungeeigneter Angebote geschehe besser durch Ausschluß gewisser Kategorien von Submissionsgeboten; die richtige Preisermittlung sei also Aufgabe einer besseren Auswahlmethode der Behörde, vor allem aber Sache der Handwerker selbst, deren Vorbildung meist mangelhaft sei; nicht aber sei diese Aufgabe mechanisch zu lösen. Eine Privilegierung der ordnungsgemäß Gelernten und der Meister mit dem Befähigungsnachweis schien der Regierung und vielen Abgeordneten ein unzulässiges Hinausgehen des Fiskus über die bestehenden reichsgesetzlichen Bestimmungen[3]) — bei aller Sympathie der Staatsregierung für dahingehende gesetzliche Reformen. Den ortsansässigen

---

Antrag Pichler verlangte unter 500 M. obligatorische freihändige Vergebung, über 500 M. sollte fakultativ freihändige Vergebung stattfinden dürfen, aber nur an gewerbliche Vereinigungen; über 10 000: Submission; beschränkte Submission sollte nur stattfinden bei patentierten und besonders qualifizierten Waren.

[1]) KdAbg. 1901/02 a. a. O. insb. 444.

[2]) KdAbg. 1901/02 a. a. O.

[3]) Andere Einwände gegen diese Bönhasenjagd mit fiskalischer Hilfe: es werde dadurch die Kluft zwischen organisierten und anderen Handwerkern noch größer, der wüste Konkurrenzkampf noch gesteigert werden, weil die „Meister", um bei Submissionen konkurrenzfähig zu bleiben, die anderen erst recht unterbieten müßten, ferner gebe es nach 30 Jahren Gewerbefreiheit sehr viel tüchtige, nicht „ordnungsmäßige" Meister, auch seien das oft die tüchtigsten Unternehmer, die von anderen Gewerben und ohne regelrechten Studiengang vorwärts kämen. Vgl. KdAbg. 1901/02 a. a. O.

Meistern[1]) wurde ein Vorzugsrecht zugestanden, nicht aber ein ausschließliches Monopol gegenüber den anderen Bewerbern; ebenso den Innungen usw. gegenüber den einzelnen Bietern.

2. Gestaltung der Beziehungen zwischen der Behörde und den Bewerbern

a) In technischer Hinsicht

Der aleatorische und preisdrückende Charakter der unbeschränkten Submission mit dem unbedingten Zuschlag an den Billigsten war noch verstärkt worden durch die rigoros fiskalische Handhabung dieses Verfahrens in seinen einzelnen Teilen. Von der Gestaltung der Modalitäten des neuen Verfahrens, mochte

---

[1]) KdAbg. 1901/02, VI, 363. „Ein ausschließliches Monopol kann den ortsansässigen Meistern nicht eingeräumt werden: namentlich an einem kleinen Ort, wo vielleicht nur ein Meister in Betracht kommt, würde ja eine Submission überhaupt unmöglich sein, wenn man sich auf die Ortsansässigen beschränken würde." — Einen drastischen Beweis für die großen Mehrausgaben, die eintreten müssen bei Privilegierung der Ortsmeister, liefern folgende Beispiele von Zuschlägen an nicht Ortsansässige, Beispiele, die die Mittelstandspolitiker anführten, um gerade das Gegenteil zu beweisen, nämlich die Geringfügigkeit der betreffenden Mehrausgaben: KdAbg. 1901/02, VI, 354 f. Es handelte sich um vier Vergebungen staatlicher Bauarbeiten in einem Jahr in einer kleinen Stadt:

		1	2	3	4	Zusammen
Voranschlag M.		80000	20000	19600	5000	124600
Abgebot %	des Ortsansässigen	5	8	6	10	7,25
	des Auswärtigen	5,7	8,7	7,5	11,2	8,275
Differenz M.		560	140	294	56	1050

Diese Ziffern sind nicht Zufallsziffern. Auswärtige Bieter sind meist kapitalstarke, renommierte Unternehmer mit großem Betrieb. Eine „kleine" Verteuerung als Regel bestritten auch die Mittelstandspolitiker nicht bezüglich der einzelnen Arbeiten. Wie gewaltige Mehrausgaben aber für das ganze Land, für alle Vergebungen, für mehrere Jahre sich ergeben müssen, kann man sich durch entsprechende Multiplikationen obiger 1050 M. ausmalen, wobei nicht zu vergessen ist, daß an sich schon die Statuierung eines Privilegs die Konkurrenz einschränkt, die Preise höher treibt.

dieses sein, welches immer, hing daher das Gelingen der Reform überhaupt wesentlich ab.

Bisher hatte die vergebende Stelle vor der Ausschreibung einen Kostenanschlag aufgestellt, ziemlich dürftig in der Detaillierung und mit absichtlich sehr niedrig berechneten Posten; der behördliche Anschlag sollte ja nur formaler Ausgangspunkt für die Unterbietung der Bewerber sein. Diese hatten ein prozentuales Angebot auf die ganzen Summen einzureichen. Das Prozentverfahren war ein typisch fiskalisches und ein bureaukratisch bequemes Reizmittel der Unterbietung; es hielt den Unternehmer geradezu ab von genauem Berechnen der Selbstkosten für die einzelnen Teile seiner Arbeit; es „ersparte" den schlechten Rechnern das Kalkulieren. Man empfahl demgegenüber jetzt eine Methode, die beide Teile zum Rechnen zwang; denn ohne daß die vergebende Behörde zuvor die notwendigen Herstellungskosten einer Leistung berechnet hatte, konnte sie keinen Maßstab haben für eine wirtschaftlich reelle Prüfung der Angebote, für sofortige Ausmerzung von Schleudergeboten und für gerechte Zuschlagserteilung. Die Bewerber haben genauestens spezialisierte, in gewerbsüblicher Weise und nicht, wie bisher meist, nach einem bureaukratischen Schema[1]) verfaßte Leistungsverzeichnisse mit ihren Einzelpreisen auszufüllen; bei jedem Posten ist aber von der Behörde, außer dem Einheitsmaß, auch das wirklich benötigte Quantum anzugeben. Einer absichtlichen oder unfreiwilligen Kalkulationsunfähigkeit ist damit der Mitbewerb versagt; Vergeßlichkeit und Leichtsinn ausgeschlossen, wenn den Bietern wirklich erschöpfende Verzeichnisse hinausgegeben werden. Die Behörde fertigt für sich einen geheimen Anschlag; dieser sollte aber nicht, wie bisher, nur eine arithmetische, sondern eine kaufmännische Funktion versehen. Technisch einwandfreie, zur rechten Zeit fertiggestellte Zeichnungen, Pläne und Beschreibungen sollten — besser als bisher — Unterlagen eines soliden Wettbewerbs sein.

---

[1]) HWZ. 1892, 119 z. B. war bei Ausschreibung des Anstreichens von Eisenkonstruktionen vielfach deren Gewicht, statt ihre Fläche zugrunde gelegt; bei Ausschreibung des Anstreichens von Türen oft Futter und Bekleidung nicht mitgerechnet, sondern nur die lichte Maueröffnung als glatte Fläche; bei Fenstern auf die Leibung keine Rücksicht genommen.

Wie das prozentuale Abgebot, so hatten auch die kurzen Fristen, die man den Unternehmern zum Berechnen gönnte, die Wirkung, den Vorzug des Submissionsverfahrens vor der mündlichen Lizitation zunichte zu machen. Bis eine Vergebung von der Genehmigung an der Zentrale an durch alle administrativen Stadien hindurch zur endlichen Ausschreibung reif wurde, verging meist lange Zeit. Für die termingemäße Fertigstellung der Arbeit blieb dann nur kurze Frist. Die Kürze hatte der Unternehmer zu büßen, nicht nur, der die Ausführung bekam, sondern alle Bewerber, denen zu den oft langwierigen Vorbereitungen eines Angebots, zu etwaigen Reisen an den Ort, wo die Pläne auflagen, zu Korrespondenzen usw. und überhaupt zu ruhiger Überlegung und Berechnung keine Zeit blieb. 14 Tage wurden bei der Reform als Mindestintervall zwischen Ausschreibung und Einreichung verlangt. Mit schuld an den Submissionsschäden waren aber, wie zu kurze Angebotsfristen, auch die meist zu langen Zuschlagsfristen — zwischen Angebotseröffnung und Zuschlag — und die häufig sehr langen Lieferungsfristen[1]), bei gewissen Waren, z. B. bei Formularen, deren Bezug oft durch mehrjährige Kontrakte sichergestellt wurde. Solche lange Fristen machen das Geschäft selbst für einen vorsichtigen Rechner zu einer riskanten Spekulation, da sie ihn wehrlos machen gegenüber Konjunkturschwankungen, Lohn- und Materialpreissteigerungen.

Eine besondere Stellung im öffentlichen Sachbedarf nehmen die Waren ein, für die eine offizielle Kursnotierung besteht, vor allem der Metallbedarf der Regiewerkstätten der Staatsbahn[2]). Ganz allgemein bestand bis vor kurzem die verwunderliche Regel, diese Waren in Submission zu vergeben und zwar in großen Quanten, auf lange Zeit hinaus, abzuliefern in Teilquanten auf Abruf. Ein solches Geschäft war notwendig eine gewagte Spekulation; auf $1^1/_2$ Jahre konnte kein Händler den Durchschnittspreis erraten. Tatsächlich handelte es sich bei den üblichen Bestellungen von mehreren hunderttausend Mark für den Lieferanten fast jedesmal um enorme Verluste oder Ge-

[1]) HWK. 1901/02, 161. Besonders bei „Waren, die fortwährend verbraucht werden".

[2]) Das folgende nach privaten Informationen.

winne[1]). Nur widerstrebend verstehen sich seit den letzten Jahren die Verwaltungen zu Zugeständnissen an den soliden Handel. Es werden teilweise Käufe auf Abruf zum Kurspreis gemacht, sogenannte „Skalenkäufe"; der Submission unterliegen hier nur noch die „Aufschläge", d. h. die Geschäftsspesen des Händlers. Der spekulative Charakter des Geschäfts ist dabei quantitativ und zeitlich vermindert, indem es sich nur darum handelt, ob der Lieferant beim Abruf zum Kurspreis gedeckt ist bzw. sich noch decken kann. Immer aber lassen sich die Behörden parallel mit Geboten zum Kurspreis fixe Preisgestaltungen einreichen und wählen das ihnen Genehmere. Für Bezüge zu festem Preis besteht größere Neigung. Das Gegenteil einer spekulativen Absicht liegt dabei zugrunde. Die Ignorierung des Kurses, die künstliche Stabilisierung eines beweglichen Preises, also das bewußte Sichunabhängigmachen von einem Preisaufstieg oder -fall sagt nicht nur der Geschäftsunkenntnis und bureaukratischen Schwerfälligkeit zu, sondern entspricht auch den Etatsverhältnissen besser, die jeder Verwaltung auf eine gewisse Zeit einen bestimmten Betrag zu Anschaffung einer bestimmten Gütermenge gewähren. Das Finanzinteresse freilich bleibt nur dann gewahrt, wenn wirklich auf die Dauer — also nicht nur für e i n e Lieferung — Verluste mit Gewinnen bei den Fixpreisen sich kompensieren.

b) In rechtlicher Hinsicht

Was zwar nicht nominell, aber doch tatsächlich fast immer fehlte, war eine privatrechtliche Gleichberechtigung zwischen Behörde und Bewerber. Der technischen Reform mußte sich daher auch eine „rechtliche" gesellen.

Vorhanden war zwar bisher ein Gebundensein der Bieter an ihre Gebote bis zum Zuschlag; nicht vorhanden aber eine Bindung der Behörde an die Ausschreibung und die eingereichten Gebote. Es kam vor, daß die Ämter ohne Angabe von Gründen Ausschreibungen annullierten. Oft wurden Submissionen aus-

[1]) Das Risiko wird noch künstlich vergrößert infolge des Rechts der Behörden auf Mehr- und Minderbezug, nicht selten bis 20 Proz.; ferner durch lange Zuschlagstermine und langfristige Kontrakte.

geschrieben, damit aus ihnen die Behörden sich über die Marktlage orientieren könnten; die Leistungen wurden dann unter der Hand einem Unternehmer zugeschoben auf Kosten und Plag' der übrigen. Ein unbedingtes Annullierungsrecht ist nach Ansicht der Unternehmer dem Fiskus überhaupt nicht zuzugestehen; eine Annullierung dürfte nur bei Eröffnung der Angebote unter Zuziehung der Bieter ausgesprochen werden, und auch hier nicht beliebig. Triftige Gründe seien zu hohe oder nicht bedingungsmäßige Angebote oder eine heimliche Vereinbarung unter den Submittenten mit Einreichung von Scheinofferten. Gleicherweise müssen die Bewerber ein Recht haben auf Aufrechterhaltung des Submissionsresultats. Bekommt auch nur ein einziger den Zuschlag, so ist doch sein Vertrag das Ergebnis von ihrer aller Geschäftstätigkeit und Konkurrenz, also quasi ein Geschäftsverhältnis zwischen ihnen allen. Das Eintrittsrecht eines Nichtbieters[1]) wird ebenso verurteilt wie die Nachverhandlung[2]) mit einem der Bieter zu nachträglicher Unterbietung. Daher auch strikte Wahrung der Frist für Einlauf der Gebote! Dieses dreiseitige Quasivertragsverhältnis zwischen Behörde — Kontrahenten — Bewerberschaft erstreckt sich nicht nur bis zum Zuschlag, sondern bis zum Ende des ganzen Geschäfts. Daher ist eine nachträgliche Nachbewilligung oder Vertragserleichterung ein Unrecht an den nichtberücksichtigten Bewerbern, deren dereinstige Gebote gerade wegen ihrer höheren Preise erfolglos geblieben sind. Auch nimmt — dies zum Schaden des Fiskus — die Aussicht auf Nachbewilligungen den Submissionen ihren Wert; gerade die waghalsigsten oder unsolidesten Bieter werden dadurch zu Schleudergeboten angespornt, den soliden ihre Solidität verleidet.

Hierher gehören auch die nachträglichen Änderungen der Vertragsleistungen des Unternehmers durch das vergebende Amt; sie machen sichere Kalkulation fast unmöglich, wenn sie als wahrscheinlich schon bei der Ausschreibung in Aussicht stehen. Solche Wirkung hat das weitgehende Recht der Behörde, nach dem Vertragsschluß noch willkürliche Ände-

---

[1]) HWZ. 1892, 154.
[2]) HWK. 1900/01, 242.

rungen der ausbedungenen Leistung vorzunehmen[1]), sowie die großzügige, i. e. lückenhafte Abfassung der Verdingungsunterlagen, vor allem dann, wenn diese Änderungen sogar noch vor dem Zuschlag geschehen, aber nach der Angebotsstellung; der Bewerber bleibt hier an sein Gebot gebunden für eine wesentlich andere Leistung, als auf die er geboten. So kamen Fälle[2]) vor, daß Arbeiten, z. B. Maurer- und Zimmererarbeiten, vereint ausgeschrieben wurden, die Behörde aber nicht einem Bieter den Zuschlag auf beides erteilte, sondern zwei Bietern auf je eine Arbeit, nämlich auf die Teilarbeit, wo jeder der Billigste war; beide mußten da verlieren, da natürlich jedes der beiden Gebote als untrennbare geschäftliche Einheit abgegeben war und die kalkulatorische Trennung im Angebot nicht eine Zweiheit tatsächlicher Gebote bedeutete.

Die Publizität[3]) des ganzen Submissionsverfahrens ist nach der Ansicht der meisten Unternehmer ein Erfordernis seiner rechtlichen Ausbildung. Nur dann, wenn die Gesamtheit der Unternehmerschaft sich selbst kontrolliert, können unlautere Machenschaften vermieden werden. Die freie Zugänglichkeit der Eröffnungssitzung ersetzt das, was man an Garantien der Unparteilichkeit durch Beseitigung des mechanischen Zuschlags verlor. Jeder Unternehmer sollte das Recht haben, Auskunft zu verlangen von der vergebenden Stelle, wenn er trotz größerer Billigkeit den Zuschlag nicht bekam[4]). Durch eine stärkere Heranziehung von Sachverständigen aus dem Schoß der öffentlich-rechtlichen Vertretungen der Unternehmerinteressen, der

---

[1]) Näheres s. Abschnitt D „Vertragsbedingungen".

[2]) HWK. 1900/01, 244.

[3]) KdAbg. 1883, I, 452 ff., III. Pet.-Verz. B 181.

[4]) Der unbeschränkten Öffentlichkeit der Eröffnungsverhandlungen und der Veröffentlichung der Submissionsresultate in allen ihren Einzelheiten widerspricht dagegen das geschäftliche Interesse der Unternehmer: sie fürchten, daß dadurch die Preise der Submission geradezu zu einem offiziellen Preiskurant für private Aufträge werden könnten. — Ein anderer, aber ähnlicher Grund bestimmt die Unternehmer zu dem Verlangen, es möchte nicht der Zwang zur Namensnennung bestehen, wenn man zwecks Angebots die Submissionsunterlagen bei der vergebenden Stelle hole: Der Konkurrent soll nicht wissen, daß man mitkonkurriert (HWK. 1900/01, 160).

Handelskammern und Handwerkskammern, nicht nur zu den Vorberechnungen, sondern vor allem zur Prüfung der Gebote und zu Vermittlung bei Streitigkeiten, würden die beiderseitigen Interessen am sichersten und in objektiver Weise gewahrt werden[1]).

Direkt materiell fühlbar ward die ungleiche Verteilung von Rechten und Pflichten den Bewerbern in der Verteilung der K o s t e n[2]) des Verfahrens auf beide Teile. Daß der Kontrahent die Insertionskosten der Behörde vergüten mußte[3]), war nur ausnahmsweise üblich. Öfter schon, daß man den Unternehmern Briefe und sonstige Sendungen auf ihre Kosten unfrankiert zusandte. Allgemein üblich dagegen war es, daß man dem Bietungslustigen die Zeichnungen, Anschläge usw. in einer Weise darbot, als ob nur sein Interesse dabei in Frage stände und nicht auch der Fiskus selbst Interesse hätte am Wettbewerb. Meist lagen die Unterlagen für die Submission nur am Amtssitz der vergebenden Behörde auf; der Bewerber mußte eine kostspielige Reise dahin unternehmen und hatte dann dort nicht die oft nötigen geschäftlichen Behelfe zur Berechnung in Händen. Eine Vervielfältigung der Unterlagen wurde daher allgemein für die Zukunft gefordert; die Hinausgabe aber sollte, wenn nicht umsonst, so doch zu mäßigeren Kosten geschehen als bislang. Triftig ward mit dem beiderseits gleichen Interesse begründet, daß ein

---

[1]) Neuerdings dehnt sich diese Publizität durch Selbsthilfe gewisser Unternehmerkreise sogar auf die Vertragsausführung selbst aus — eine praktische Demonstration des oben festgestellten „dreiseitigen Vertragsverhältnisses". Bei Vergebungen von schwer kontrollierbaren Arbeiten, insbesondere baulichen, zumal wenn ein nichtorganisierter Handwerker oder gar ein Nichthandwerker durch tiefes Unterbieten das Angebot der Innungen usw. besiegt und den Zuschlag erhalten hat, kontrollieren diese auf eigene Faust die Arbeit des glücklicheren Konkurrenten fortlaufend, weil sie ein Interesse an der bedingungsmäßigen Ausführung haben, und teilen der Behörde etwaige Abweichungen mit (HWK. 1900/01, 241).

[2]) Die ungleiche Verteilung der verfügbaren Z e i t zwischen beiden Kontrahenten wurde teilweise schon oder wird an den einschlägigen Stellen noch hervorgehoben. Lange Vorbereitung bis zur Ausschreibung — kurze Berechnungs- und Angebotsfrist — lange Zuschlagsfrist (— kurze Leistungsfrist — lange Garantie- und Zahlungsfristen s. u.).

[3]) Bisweilen mußten diese Kosten indirekt getragen werden: durch den Zwang, obskure Blättchen zu abonnieren, in denen manche Behörden ihre Ausschreibungen machten.

schließlich nicht mit dem Zuschlag bedachter Bewerber genau so berechtigt Entschädigung für seine kostspieligen und schwierigen Zeichnungen, Pläne, Beschreibungen und Berechnungen verlangen könnte, wie doch der Staat Bezahlung für seine Unterlagen verlange, gleichviel ob der Bieter den Zuschlag erhalte oder nicht.

B. Das Problem der Anpassung der Sachbeschaffung an die technischen und ökonomischen Bedürfnisse der Handwerker und Kleinmeister

Hier handelt es sich nicht mehr um eine Reform der Schäden des Submissionsverfahrens, sondern um die Beseitigung gewisser Eigentümlichkeiten der administrativen Technik der Vergebung überhaupt. Eigentümlichkeiten, die „Mängel" waren vom Standpunkt solcher Interessenten, denen sie den Weg zu den staatlichen Aufträgen als einer ergiebigen Nahrungsquelle erschwerten oder gar versperrten. Denn eine natürliche Begünstigungstendenz lenkt die staatlichen Vergebungen den großen Unternehmern zu und nicht den kleinen, den Händlern — einschließlich Generalunternehmern — und nicht den handwerklichen Produzenten. Eine — der natürlichen entgegengesetzte — künstliche Begünstigung sollte nunmehr aus der potentiellen Nährkraft eine aktuelle machen; sollte den Handwerkern, besonders den kleinen, die Konkurrenz in manchen Fällen überhaupt erst ermöglichen, in manchen erleichtern, in den meisten ganz ersparen; sollte also den ökonomisch-technisch günstiger gestellten Konkurrenten jetzt wirtschaftspolitisch die Konkurrenz erschweren oder sie ganz ausschließen. Dieses Postulat umfaßte auch die Beseitigung der Konkurrenz der staatlichen Regiewerkstätten. Alle handwerklich herstellbare Arbeit müsse auch handwerklich hergestellt werden!

1. Vergebung kleiner Bedarfsmengen ohne Konkurrenz

Zwei Reformen sollten die geringfügigen Aufträge den kleinen Meistern zu nahrhaften Arbeiten machen: die Beseitigung der Konkurrenz der großen Unternehmer; die Beseitigung der Konkurrenz unter den kleinen selbst.

Tatsächlich war schon immer eine freihändige Vergebung oder solche in engerem Wettbewerb bei kleinen Objekten vor-

herrschend gewesen. Allgemeine Konkurrenz wäre oft ein unnützer Kraftaufwand gewesen, wo große Preisunterschiede unter soliden Bewerbern nicht zu erzielen waren. Wo sie dennoch stattfand, trugen oft große Firmen den Sieg davon; eine natürliche Neigung der Behörden überdies bewirkte oft, daß sie auch bei freihändiger Vergebung und engerer Submission den Vorsprung hatten[1]). Eine obligatorische Zuweisung dieser Arbeiten nur an kleine Meister sollte Abhilfe bringen.

Aber eine obligatorische Zuweisung ohne Konkurrenz! Gerade die Ausschreibung kleiner Leistungen zu allgemeinem Bewerb hatte bislang wüsteste Preisschleuderei gezeitigt. Ferner schloß die übliche Praxis, kleine bauliche Reparaturen eines Bezirks auf mehrere Jahre in Submission einem einzigen Meister zu vergeben, nicht nur die übrigen Meister vom Mitgenuß staatlicher Aufträge aus, sondern brachte auch dem betreffenden Meister meist wenig Freude, jahrelang litt er vielleicht an einem unüberlegten Mindestpreis, der zudem etwaige Materialverteuerungen und Lohnsteigerungen usw. unberücksichtigt ließ. Ein objektiver Verteilungsmodus, der zugleich Preisdruck und die übliche Protektion einzelner beliebter Meister verhütete, war die freihändige Vergebung im Turnus[2]) an die lokalen Meister zu angemessenen Preisen, die die Verwaltung zusammen mit den gewerblichen Organisationen vereinbaren sollte[3]).

2. Vergebung in Teillosen statt im großen[4])

Nicht nur fiskalische, sondern auch verwaltungstechnische Bedenken standen der Bewilligung dieses Postulats entgegen.

---

[1]) Noch 1903 war selbst im Hause des in seiner Mehrheit mittelstandspolitischen Landtags die Reparatur der Glasfenster der Großfirma H. u. L. übertragen.

[2]) HWK. 1901/02, 241.

[3]) Antrag Pichler schlug diesen Modus für Reparaturen in jeder Höhe vor; freihändige Vergebung sonst, bei anderen Arbeiten, nur bis zu 500 M,, weil ja für höhere Beträge das Mittelpreisverfahren denselben Zweck besser erfüllen sollte.

[4]) Zerkleinerung großer Arbeiten fordern manchmal auch größere Unternehmer, Fabrikanten, Händler gegenüber den ganz großen, wenn sie durch Ausschreibung zu großer Quantitäten von der Konkurrenz aus-

Es war leichter, mit einem Unternehmer als mit vielen zu verhandeln. Die Vergebung eines großen Massenbedarfs an kleine Meister durch eine künstliche Zerkleinerung war, außer schwieriger zu bewerkstelligen, auch teurer; zudem litt die Gleichmäßigkeit der Ware. Die Handwerker dagegen erhoben den Vorwurf, vielfach machten die Behörden aus purer Abneigung gegen Handwerker solche Bedingungen, daß nur Fabriken und kapitalstarke Unternehmer sich bewerben könnten. Fest stand, daß die Konkurrenzfähigkeit der Handwerker mit industriellen und kapitalistischen Betrieben bei fiskalischen Käufen eher noch geringer war als bei privaten.

Der Massenbedarf des Staats an Drucksachen[1]) wurde fast ganz bei großen Lieferanten gedeckt. 1891 verwahrte die Postverwaltung sich energisch gegen einen Antrag, der um eine Bestellung der Dienstformulare usw. bei den kleinen Buchdruckern ersuchte; unmöglich konnten diese die bisher in Millionen von Exemplaren auf einmal angekauften Papiere ebenso prompt, billig, bequem und gleichmäßig liefern. Ebensowenig wollten die anderen Verwaltungszweige zur Vergebung in Losen übergehen; die Bestellung im großen war teilweise so weit entwickelt, daß von den Bezirksämtern gewisse Papiere zugleich für die Gemeinde-

---

geschlossen sind. Ausschließlich drei große Händler lieferten lange Zeit Schwellen an die Staatsbahn, die dabei nicht immer billig bedient wurde, wie auch der Forstfiskus Schaden litt infolge der konzentrierten Nachfrage nach Holz. 1883 wurde daher angeordnet, daß bei Ausschreibung großer Mengen auch auf kleine — statt früher 5000, jetzt 500 Stück — submittiert werden dürfe. Allerdings brachte gleich die erste Ausschreibung nach den neuen Bedingungen eine Verteuerung. Die stärkere Konkurrenz hatte aber den Nutzen, daß die Lieferungen jetzt dezentralisiert und dem lokalen Bedürfnis angepaßt erfolgten; denn Massenlieferungen waren stets an einer von den Bedarfsstellen teilweise weit entfernten Station erfolgt, was der Bahn Frachtkosten verursachte; kleine Lieferanten gibt es überall. — Auch die übliche Ausschreibungszeit erschwerte die Konkurrenz der kleineren Händler. Privatwaldbesitzer fällen und verkaufen ihr Holz im Oktober. Wenn dann im Oktober oder noch später die Lieferungen ausgeschrieben wurden, waren die nicht kapitalstarken Unternehmer, die vor dem Zuschlag sich nicht decken konnten, von der Submission ausgeschlossen. Daher wurde frühere Ausschreibung gewünscht. Vgl. KdAbg. 1883/86, I, 452 ff.

[1]) HKOB. 1890, 127; KdAbg.-Ausschuß 1892 s. HWZ. 1892, 143, 148.

verwaltungen — aus Gründen der Einheitlichkeit — mitbestellt wurden. Ähnlich wie die ungeteilte Vergebung einer großen Lieferung wirkten die kurzen Lieferfristen; ein kleiner Betrieb ohne Maschinen konnte da nicht daran denken, sich zu bewerben[1]).

Daher war die Zerkleinerung großer Leistungen mit das Hauptverlangen der kleinen Gewerbetreibenden; denn was konnten alle Reformen der Preisunterbietung, was konnte das Mittelpreisverfahren sogar nützen, wenn die Größe der Objekte den begünstigten Handwerker vom Mitbewerb überhaupt ausschloß.

3. Vergebung in Gewerbsgattungen statt im ganzen.

Die Handwerker waren nicht nur wenig geeignet zur Befriedigung massenhaften und einheitlichen Bedarfs, sondern auch zur Lieferung solcher Artikel, die bis zu voller Gebrauchsfertigkeit mehrere Produktionsstätten zu durchlaufen hatten. Die Ämter bestellten solche Dinge lieber bei einem einzigen Unternehmer, mochte dieser sie im eigenen Betrieb herstellen oder als kaufmännischer Vermittler zwischen Fiskus und Produzenten sie weitervergeben.

Der behördliche Bedarf an Buchbinderarbeiten[2]) war den selbständigen Meistern fast gänzlich entzogen; höchstens konnten sie als Unterakkordanten einen sehr geschmälerten Verdienst finden. Sie klagten darüber, daß der Bedarf vieler Verwaltungen, so auch der des Landtags, an Kuverts an große Lieferanten vergeben sei, die sie von Gefängnissen und Zuchthäusern herstellen ließen. Druck- und Buchbinderarbeiten wurden immer ungetrennt den großen Druckereien überlassen; auf diese Weise erhielt die Postverwaltung z. B. ihre Postannahmebücher zu dem für Handwerker unbegreiflich niederen Preis von 4 Pfennig das Stück geliefert. — Um die Wende des Jahrhunderts stellten die beträchtlichen Neuanschaffungen von Registern usw. anläßlich der Justizreform die Justizverwaltung vor dasselbe Problem: sollte sie mit den einzelnen Handwerkern verhandeln oder nur mit einem Lieferanten[3])? Bisher, seit mehr als 50 Jahren, wo

[1]) Z. B. Tischlerarbeiten im Wert von 40 000 M. auf 10 Monate. KdAbg. 1899, II, 211.

[2]) HKOB. 1889, 238; 1890, 129; HWZ. 1892, 145 f., 148 f.

[3]) HWZ. 1899, 484 ff., KdAbg. 1899.

nur ein lokaler und kleiner Bedarf aufgetreten war, hatten die ortsansässigen Gewerbetreibenden die Hypothekenbücher usw. zum Binden bekommen; die Verwaltung hatte die Ware vom Papierfabrikanten über den Drucker bis zum Buchbinder als mehrfacher Kontrahent selbst geleitet, das Papier ward teilweise in staatlicher Regie hergestellt. Hingegen gab 1899 eine ministerielle Verfügung allen Amtsgerichten bekannt, daß die neuen Grundbücher von einem einzigen Unternehmer hergestellt und gebunden werden sollten. Die Massenhaftigkeit des Bedarfs, die Notwendigkeit der Einheitlichkeit und der Stetigkeit der sich auf lange Zeit hinaus erstreckenden Lieferung verboten die Beschaffung von den jeweiligen lokalen Handwerkern. Eine große Münchener Firma erhielt den Auftrag — ein Betrag von mehreren hunderttausend Mark. Trotz besseren Papiers stellten sich die neuen Bücher um ein Drittel billiger als die alten. All diesen Gründen zum Trotz warfen die Vertreter des Handwerkerstands der Regierung soziale, technische und finanzielle Unkorrektheit vor, verdächtigten die Integrität hoher Beamten und drohten mit der Enthüllung der wahren Gründe der Bevorzugung jener Firma[1]). Die Gleichmäßigkeit sei gar nicht nötig gewesen und nur eine zum Schaden der Handwerker absichtlich ausgeklügelte Forderung. Jene Firma lasse noch dazu den größten Teil der Bindearbeiten in Zuchthäusern und im Ausland fertigen. Bei Bestellung, nach dem Vorbild Österreichs, von Genossenschaften, die das Papier von den Fabriken hätten beziehen und mit einem Probedeckel versehen den Meistern hätten hinausgeben können und für deren Leistung gehaftet hätten, wäre die Gleichmäßigkeit gewahrt gewesen. Übrigens — warum sollte die Lieferung gleichmäßiger ausfallen, wenn die kleinen Buchbinder indirekt, nämlich im Unterakkord, das Binden übertragen bekämen, als wenn sie es direkt von der Verwaltung selbst bekämen? Auch bestritt man die größere Dauer-

[1]) Die Regierung wies diesen Vorwurf zurück mit der Begründung, alle von den äußeren Behörden auf Verlangen der Zentrale genannten Papierfabriken seien aufgefordert worden, Proben einzureichen: sogar ausländische, damit sicher einwandfreie Qualität erlangt werde. Der Zuschlag sei dem von der amtlichen Prüfungsstelle der technischen Hochschule für das beste und relativ billigste erklärten Papier erteilt worden.

haftigkeit der neuen angeblich „für die Ewigkeit bestimmten", mit Draht gehefteten und in minderwertiges Leder gebundenen Grundbücher, die im Gegensatz zu den alten kalbsledernen, mit Spagat gehefteten kaum 6 Jahre halten würden[1]). — Die Regierung versprach den Handwerkern als Entschädigung: das Binden der Gerichtsbibliotheken sowie der übrigen öffentlichen Bücher, als Handels-, Firmen-, Gesellschafts-, Vereins- und Vormundschaftsregister; auch hier aber müsse das Papier bei einer einzigen Firma bezogen werden.

Die Malermeister klagten, daß den Farbenfabriken Anstreicherarbeiten, die Dachdecker, daß den Ziegeleien, Zement- und Dachpappenfabriken Dachdeckerarbeiten, die Schlosser, daß den Eisenhandlungen Schlosserarbeiten übertragen würden. Die durch sozialpolitische Lasten und die Gewerbesteuer hart gedrückten Handwerker verdienten doch den Vorzug vor den bei solchen Nebenarbeiten nicht besteuerten und daher billiger arbeitenden Fabriken und Händlern.

Der heißest bekämpfte Feind des selbständigen Handwerks ist der Zwischenhändler baugewerblicher Arbeit, der Generalunternehmer. Wie 1831 und 1864, so bestand noch 1900 eine Vorliebe der Bauverwaltung[2]) für diese Art der Vergebung der Bauten. Aber auch einzelne Arbeiten, z. B. Lieferung von Möbeln, Herstellung von Steinmetzarbeiten, wurden solchen Firmen übertragen, sei es freihändig, sei es durch Submission; billige Bezugsquellen und Gelegenheit zum Abschluß billiger Unterakkorde ermöglichten es ihnen, die selbständigen Meister

[1]) Am wenigsten verzieh man den modernen Nickeldraht, der künftig auch bei den den Handwerkern zugedachten Buchbinderarbeiten zur Anwendung kommen mußte. Man machte ihn schlecht durch die Begründung, Nickel springe beim Biegen ab und der Draht roste daher; plausibler aber mit der anderen Begründung, den Handwerkern fehlten meist noch die dazu gehörigen Vorrichtungen und die alten Instrumente würden dadurch wertlos. — Die Drohung, die Handwerker würden sich weigern, die Grundbücher zu reparieren, parierte der Minister damit, daß von jener Firma vereinbarungsgemäß ein „fliegender Buchbinder" zur Ausbesserung an die verschiedenen Ämter gesendet werden müßte.

[2]) HWZ. 197, 11, Vorschlag, die verschiedenen gewerblichen Vereinigungen sollten dieser leidigen Vorliebe dadurch Rechnung tragen, daß sie sich zusammentäten zur Übernahme von Bauten im ganzen.

zu unterbieten. Besonders auch bei Reparaturarbeiten war dieser Modus der Vergebung bequem. „Ich kenne ein Bauamt, da ist die Gepflogenheit, solche Arbeiten ausnahmslos an größere Unternehmer zu vergeben, die gewissermaßen den Adlatus des Bauamtmannes spielen, die die vorhandenen Reparaturarbeiten ansehen und sie wieder in Unterakkord an die Meister vergeben. Bei Anschaffung eines neuen Ofens, Reparatur einer Dachrinne, bei Glaser- und Schlosserarbeiten ist ein Maurermeister alleiniger Vertreter des Bauamtmanns“[1]). Oft befanden sich einige wenige Generalunternehmer in monopolartiger Stellung dem Baubedarf eines Bauamtssprengels gegenüber. Gerade bei Generalvergebung eines Baus war entweder Vergebung unter der Hand oder engere Submission oft angewandt; dann klagten die ortsansässigen Handwerker zumeist, daß sie von den in Aussicht stehenden Bauten nicht einmal in Kenntnis gesetzt wurden. Aber selbst bei allgemeiner Konkurrenz war ein solcher im ganzen vergebener Bau für die meisten Handwerker, die kapitalarm und wenig geschäftsgewandt waren, kein geeignetes Objekt.

Die Regierung selbst hielt nicht zähe fest an der Generalvergebung von Bauten. Es waren schon recht trübe Erfahrungen mit Generalunternehmern gemacht worden. Spekulanten und Bankerotteure[2]) hatten sich vielfach eingedrängt, wo keine Fachkenntnis verlangt ward und viel zu verdienen war. Die Handwerker usw. als Unterakkordanten wurden durch die Schuld der Behörde geschädigt, wenn solch ein Unternehmer fallierte. Denn natürlich hatten sie ihn für kreditwürdig gehalten, wenn

---

[1]) KdAbg. 1891, VII, 601.

[2]) HWK. 1900/01, 240 f. Bei einer Submission in der Provinz bot ein Generalunternehmer aus München 6 Proz. ab, ein ortsansässiger Spenglermeister $5^1/_2$ Proz. für die Spenglerarbeiten. Ersterer erhielt den Zuschlag auf das Ganze trotz der Bitte des letzteren, ihm die Spenglerarbeiten direkt zu überweisen. Alsdann weigerten sich die ortsansässigen Handwerker, von jenem Unternehmer Unterakkorde zu übernehmen, da seine Unsolidität bekannt war. Die Baubehörde veranlaßte sie, ihre Besorgnisse, die sie als unbegründet bezeichnete, aufzugeben. Kaum hatte er aber mit der Behörde nach Fertigstellung der Arbeiten abgerechnet, so erklärte er den Konkurs. Die ortsansässigen Handwerker erlitten Verluste bis zu 20 000 M. Von der Vertragssumme hatte die Behörde nur 2 Proz. zurückbehalten.

er einen staatlichen Auftrag erhielt. Diesem Schein der Kreditwürdigkeit hätte die Behörde, wie es in ihrer Macht stand und auch ihre Pflicht gewesen wäre, auch die Wirklichkeit entsprechen lassen können, wenn sie dem Unternehmer nicht vor der Bezahlung seiner Unterakkordanten seinen Preis bezahlt hätte, bzw. diese direkt entlohnt hätte. Doch dies geschah nicht. — Schlechtes Bauen verursachte große Nachkosten. Die für Schundlöhne arbeitenden Subunternehmer und Akkordarbeiter waren nicht immer tüchtige Leute. Fälle kamen vor, daß irgendwelche Personen einfach mitboten und dann die zugeschlagene Leistung einem guten Freund schenkten oder abtraten. Solche, die zu fürchten hatten, nicht zugelassen zu werden, bestellten einen Strohmann. Ein Bezirksamt fügte an den Schluß einer Bauausschreibung die Bemerkung, daß Landwirte und Gastwirte als Mitbewerber nicht berücksichtigt werden würden[1]).

Die Regierung versprach für die Zukunft die Generalvergebung tunlichst zu beschränken. Für gewisse lokale und technische Verhältnisse gestanden selbst die Vertreter der Handwerker ihr Ausnahmen zu[2]). Nur Generalunternehmer konnten Straßen, Bahnstrecken, wie auch z. B. Bahnwärterhäuschen auf einsamen Strecken bauen; wegen kleiner Bauten für 2000 Mark konnte man nicht mit den einzelnen Meistern eigene Verträge schließen. Auch wo sich Spezialisten ausgebildet hatten, z. B. im Brückenbau, war eine Teilvergebung ausgeschlossen. Desgleichen wo es auf sehr rasche Ausführung eines Baues ankam. — Ueberall aber wo, sei es nötiger-, sei es unnötigerweise, Generalakkord stattfand, sollte zum mindesten die Behörde den Unternehmern die Auflage machen, nur ortsansässige Meister zu beschäftigen. So sind z. B. die Münchener Schreiner schwer geschädigt dadurch, daß die großen Münchener Baufirmen Schreinerarbeiten vielfach auswärts herstellen lassen, an Orten, wo keine so hohen Tariflöhne mit den Arbeitern vereinbart sind.

---

[1]) KdAbg. 1900/01 a. a. O.

[2]) KdAbg. 1899/1900, II, 215. Ferner Antrag Pichler: „Ausnahmen sind nur zugelassen, wo örtliche Verhältnisse oder Mangel an entsprechenden Geschäftsleuten für die Einzelvergebung oder ganz besondere Gründe eine andere Art der Vergebung ganz unmöglich erscheinen lassen."

Der Bekämpfung der einzelnen großstädtischen Baufirmen, die fast alle Monumentalbauten durch Jahre hindurch ausführten, galt der Antrag: Bei monumentalen Staatsbauten soll für Pläne und Detailzeichnungen allgemeine Preiskonkurrenz ausgeschrieben werden, die Kontrolle der Ausführung der Arbeiten aber immer den Staatsbaubehörden übertragen werden." Die technische und künstlerische Unabhängigkeit, an der es bisher vielfach gemangelt hatte, sollte auch die geschäftliche gewährleisten. Denn gerade zu den großen und größten Staatsbauten waren vielfach bisher die Pläne und sonstigen Vorarbeiten meist nicht von Beamten der obersten Baubehörde ausgeführt worden, sondern von den Architekten der Baugeschäfte; letztere erhielten dann die Millionenaufträge oft freihändig oder in engerer Submission.

Der Unterakkord (besonders im „Schwitzsystem"), dessen Verbot sowohl im Interesse der Gewerbetreibenden wie der Arbeiter gewünscht wurde, war schon durch den § 12 der Verordnung von 1864 nur mit Genehmigung der Regierung statthaft. Gänzlich untersagen konnte man ihn nicht. Gerade bessere Arbeiter, z. B. Fassadenarbeiter, arbeiten im Unterakkord, um mehr zu verdienen[1]).

4. Vergebung statt Regie[2])

Auch hier soll die staatliche Sachgüterbeschaffung den kleingewerblichen Bedürfnissen angepaßt werden. Die „Konkurrenz", die es hier zu beseitigen galt, ist die des Staats selbst[3]).

Besonders hart empfinden den Ausfall staatlicher Vergebungen: alle Bauhandwerker, die Buchbinder und -drucker, Sattler, Säckler, Schlosser usw. Die Bahnverwaltung läßt durch Arbeiter und Taglöhner alle Handwerksarbeiten auf der Strecke ausführen. Die Graveure klagen, daß alle Siegel und Stempel für staatliche und gemeindliche Behörden von der Kgl. Münzanstalt hergestellt werden. Auch zu Notstandsarbeiten für

---

[1]) KdAbg. 1899/1900, II, 226.

[2]) Da es sich bei diesem Beschaffungsproblem nicht um eine Reform der Vergebung, sondern um die Einführung der Vergebung handelt, kann es in seiner ganzen Entwicklung, d. h. über 1903 hinaus, besprochen werden.

[3]) HWK. 1900/01, 234 ff., HWZ. 16. November 1907; KdAbg. 1906, Beil.-Bd. III, 386, 316.

ungelernte Arbeit sollten keine Handwerksarbeiten gewählt werden.

Auch mit fiskalischen Argumenten zog die Mittelstandspolitik ins Feld gegen die Regie. Regiearbeit sei teurer und schlechter, möge sie von gelernten oder ungelernten Arbeitern geleistet werden. Die ungelernten verstünden nicht mit Werkzeugen und Materialien umzugehen; die Folge sei ein Mehrverbrauch beider und großer Zeitverlust. Zur Verschwendung an Stoff und Zeit gesellte sich die an Personal; dabei könnten die vielen Kontroll- und technischen Beamten, die Bauräte, Ingenieure, Vorarbeiter, Aufseher usw., die einzelnen Arbeiten nicht einmal sicher beurteilen, da unmöglich jeder jedes Gewerbe verstehen könne. Die gelernten Arbeiter, die den Staatsdienst aufsuchten, seien nie erstklassige Leute, da sie sonst die höher gelohnten privaten Stellen vorziehen würden. Es seien denn auch viele Regiearbeiten, besonders bauliche, so schlecht ausgeführt, daß die Verwaltung sie von selbständigen Handwerkern niemals hätte sich gefallen lassen.

Größer noch als das Unrecht gegen den Steuerzahler nannte man das gegen das Handwerk[1]). Die Regie stehe im Widerspruch mit dem Wohlwollen des Gesetzgebers für den selbständigen Handwerker. Die Rentabilität der staatlichen Werkstätten sei nur eine scheinbare, da der Staat als Gewerbetreibender frei sei von Steuern und sonstigen Lasten. Für besonders verwerflich wurde es erklärt, daß der Staat — nicht genug, daß unter seiner Leitung in den Zuchthäusern handwerkliche Arbeiten zu niedrigen Preisen hergestellt werden — selbst solche Waren aus den Zuchthäusern bestellt und bezieht[2]), sei es direkt,

---

[1]) KdAbg. 1906, V, 170: „Das allerwichtigste an der ganzen Handwerkerfrage ist die Frage: Hat der Handwerksmeister Arbeit oder nicht? Weder Bildung noch Genossenschaften nützen dem Handwerker etwas, wenn er keine Arbeit hat. Leidet nun das Handwerk schon äußerst schwer unter der Konkurrenz der Fabriken und des Großkapitals, ... so ist es doppelt zu beklagen, wenn auch der Staat, dem auch der Handwerksmeister seine Steuern bezahlen muß, dem Handwerkerstand seine Arbeit wegnimmt."

[2]) HWK. 1902, 109. Z. B. bezog das Flußbauamt Traunstein vom Zuchthaus Laufen Schrauben für Gerüste, Karren, Werkzeuge für Wagner, Schlosser-, Schmiede- usw.-Arbeiten und baute überdies in Regie.

sei es indirekt durch Aufträge an Händler, die dort arbeiten lassen.

Man versucht daher das, was der Staat von sich aus nicht gewährt[1]), indirekt durch Zwang zu erreichen, indem man dahin strebt, der Regie die Arbeit zu verteuern; dann hofft man, werde der Staat zur Vergebung der Arbeiten zurückkehren. Durch Sozialpolitik soll er zur Mittelstandspolitik gezwungen werden. Zwei Sätze eines auf Aufbesserung der Staatsarbeiter zielenden Ausschußantrags (1906) wollen in Wirklichkeit eine Aufbesserung des Handwerks[2]): „Die Grundlöhne gelernter Arbeiter (Handwerker) sind mindestens um 20 Prozent höher in Ansatz zu bringen" (III 12); ferner: „Wenn ungelernte Arbeiter ständig zu Arbeiten verwendet werden, so sind sie nach einer bestimmten Zeit in die Lohnklasse der Handwerker einzureihen." Eine derartige Bestimmung[3]) müßte die Entlassung der Arbeiter zur Folge haben.

C. Der Ausschluß nichtbayerischer Unternehmer

§ 1 der Verordnung von 1864 erklärte prinzipiell die Gleichberechtigung von Ausländern und Inländern bei Vergebung von

[1]) ME. 22. September 1902 (HWK. 1902, 108): Soweit die Vergebung von Regiearbeiten ohne nennenswerten Mehraufwand durchführbar, besteht kein Bedenken, die dahin gerichteten Bestrebungen zu unterstützen.

[2]) KdAbg. 1906, V, 279 ff.: „Wir verurteilen das System, handwerksmäßige Arbeit durch ungelernte Arbeiter ausführen zu lassen, überhaupt. Wir wollen das ganz abgeschafft wissen. Denn man verlangt ja auch von jedem Meister, daß er nur gelernte Arbeiter beschäftigt und zwar mit vollem Recht. Denn was hätten sonst die Gesellen- und Meisterprüfungen für einen Wert? Wenn das gleiche von ungelernten Arbeitern geleistet werden könnte wie von gelernten, dann würde es ja bei den heutigen Lohnforderungen den Handwerksmeistern nicht einfallen, einen gelernten Gesellen zu beschäftigen. Wenn wir dieser Ziffer zugestimmt haben, so wollen wir damit nicht das Pfuschertum sanktionieren, sondern nur verhüten, daß mit ganz billigen und ungelernten Arbeitskräften dem gelernten Handwerker Konkurrenz gemacht wird. Die Leute sollen dann wenigstens den gleichen Lohn haben und dann werden auch die Behörden darauf kommen, daß sie nicht auch die gleiche Arbeitsleistung bekommen."

[3]) Wegen Inkompetenz der Zweiten Kammer ging die Kammer der Reichsräte über beide Anträge (den indirekt und den direkt die Beseitigung der Handwerksregie wünschenden) zur Tagesordnung über. Auch die Verwaltungen beschaffen noch weiter in Regie einen großen Teil des staatlichen Bedarfs.

Bauarbeiten und Materialien. Tatsächlich jedoch bildete sich in den folgenden Jahrzehnten die Übung aus, die Unternehmer nach geographisch-politischen Gesichtspunkten zu unterscheiden und die Inländer zu bevorzugen. Anfangs nur im Falle gleich günstigen Angebots; später schon bei annähernd gleich günstigem Angebot. 1901 ward schon prinzipieller Ausschluß des Auslands gefordert, und zwar für den gesamten Sachbedarf[1]). Der Minister gab die Versicherung, dieser Wunsch sei schon in der Praxis der Verwaltungen erfüllt; die Beschäftigung ausländischer Gewerbetreibender behielt er sich nur vor für Grenzorte, wo es an einheimischen fehle. Immerhin ward und wird noch viel über Heranziehung von Ausländern geklagt[2]).

Scheinbar anachronistisch früh, viel früher als im Bauwesen und noch mitten in der Zeit des Fiskalismus ward von der Eisenbahnverwaltung beim Bezug des Betriebsmaterials das Ausland ausgeschlossen. Das Verlangen: „Staatsgelder sollen im Land bleiben," war eben nur ein Echo des Rufs nach zollgesetzlichem Schutz und sonstiger staatlicher Förderung der Industrie[3]). Die Beziehungen der Staatsverwaltung zur Großindustrie, besonders der Metallindustrie, waren auch von vornherein viel inniger als zu den übrigen Produzenten staatlichen Sachbedarfs[4]), von vornherein waren die Ankäufe des Eisenbahn-

---

[1]) Antrag Pichler: „Nur ausnahmsweise können in besonderem Falle durch Beschluß der Zentralstellen außerbayerische oder ausländische Firmen zugelassen werden."

[2]) Selbst im protektionistisch gesinnten Landtag beanspruchen die Abgeordneten vielfach für ihren eigenen Gebrauch ausländische Bleistifte, vor allem die böhmischen Koh-i-noor-Stifte, die auch bei Staatsbehörden viel benutzt wurden. Bei Bauten ward den Unternehmern oft der Bezug englischer Klosetts vorgeschrieben; die Postverwaltung bestellte lange Zeit Telephonkästen im Ausland.

[3]) Lutz, Der Bau der bayerischen Eisenbahnen rechts des Rheins (1883) 32. 1845 knüpfte der Landtag an eine Geldbewilligung zum Fortbau der Ludwigs-Süd-Nordbahn den Antrag: es sollte für den gesamten Eisenbahnbedarf der bayerischen Industrie selbst bei etwas höherem Preis, jedenfalls aber bei gleichem Preis und gleicher Leistung der unbedingte Vorzug vor anderen vereinsländischen Fabriken eingeräumt werden. Ferner KdAbg. 1846, IV, 346, VI, 397.

[4]) Marggraff, Die Kgl. bayerischen Eisenbahnen in geschichtlicher und statistischer Beziehung (1894) 33, 63, 99, 166: Über die Be-

fiskus wirtschaftspolitisch gefärbt. Die Käufe unter Bevorzugung der Inländer sollten wirken wie Erziehungsschutzzölle — nur, daß auch hier die Wirkung des Schutzes nicht war, sich selbst überflüssig zu machen. Nicht nur durch Ausschluß des Auslands, sondern auch durch freiwillige Beschränkung der Regie trieb und treibt die Verwaltung bewußte Industrieförderung. Die Neuherstellung von Waggons und Lokomotiven unterblieb seit 1848 ausdrücklich aus Rücksicht auf die Privatindustrie[1]).

Die allgemeine Submission ward fast nie angewandt[2]). Manchmal orientierte man sich durch Scheinsubmissionen über den herrschenden Preis, um die Kontrolle über die inländischen Monopolisten zu behalten; auf Grund der ermittelten Ergebnisse wurde dann aus freier Hand an sie vergeben. Fast immer aber wurde direkt und freihändig die bayerische Industrie begünstigt. Als man einmal in einer Anwandlung von Fiskalismus prinzipiell zur allgemeinen Konkurrenz übergehen wollte, bestärkte der für die bayerische Industrie günstige Ausgang der ersten Ausschreibung die Regierung in der Beibehaltung der früheren Methode. Damals — 1864 — in dem Jahre, in dem ja auch für das Bauwesen die allgemeine Submission als Regel eingeführt wurde,

---

zugsquellen s. Nachweisungen über den Betrieb der Kgl. bayerischen Staatseisenbahnen in den einschlägigen Kapiteln, ferner die Jahresberichte der acht Handelskammern, besonders unter „Metallindustrie". — Ein kurzer Überblick: Lokomotiven: A. J. Ritter v. Maffei, Mitbegründer der Bahn München-Augsburg, deren erster Vorstand, Reichsrat der Krone Bayerns, verwandelte 1841 das 1839 gegründete Hammer- und Walzwerk Hirschau in eine Maschinenfabrik, die der ersten bayerischen Staatsbahn sogleich ein Drittel der Lokomotiven lieferte, nämlich 8 Stück, in der Folge fast alle. 1869 Gründung der Krauss'schen Fabrik. Seit 1870 bekamen die beiden Fabriken die Lokomotivenlieferungen je zur Hälfte. Von den 1225 Lokomotiven, die bis 1892 in Betrieb standen und 57 Mill. M. gekostet haben, stammen 928 von Maffei, 289 von Krauss, 14 von Siegl in Wien, 4 von H. in Cham. Von 1841—1893 hatte Maffei 1061 Lokomotiven an die bayerische Staatsbahn geliefert. — Waggons: Hier waren Lieferanten ausschließlich Rathgeber (München) und Kramer-Klett (Nürnberg), nebenbei noch einige kleinere bayerische Firmen. — Schienen mußten ganz zuerst von Belgien, England, Sachsen geliefert werden; seit Gründung der Maxhütte 1850 (Oberpfalz) war diese fast alleinige Lieferantin.

[1]) Marggraff 105, 114.

[2]) Vgl. zu allem folgenden KdAbg. 1876, II, Nr. 62, 1878, II, Nr. 36.

wurde zum ersten Male eine große Quantität eiserner Schienen, fast eine halbe Million Zentner, öffentlich ausgeschrieben. Siebzehn preußische Schienenwerke meldeten ihre Beteiligung an und schickten einen Vertreter nach Bayern[1]). Dieser machte dem einzigen bayerischen Etablissement das Angebot, gegen eine entsprechende Abfindungssumme würden die 17 von ihm vertretenen Walzwerke die Lieferung ihr überlassen, und zwar zu einem beliebigen Preis, der nur ein gewisses Maximum nicht übersteigen dürfe. Das bayerische Werk schlug aus, es kam zur Submission, das bayerische Angebot war das niedrigste und erhielt den Zuschlag auf das Ganze. Dieser Vorfall gab Anlaß zu einer Kgl. Verfügung, daß bei gleicher Qualität und nicht erheblich verschiedenen Preis die Anschaffung alles Eisenbahnmaterials im Inland erfolgen solle. 1864 erfolgte eine Änderung: bei gleicher Qualität und gleichem Preis.

So wenigstens ist die Darstellung, die ein begünstigungsfreundlicher Abgeordneter zur Abwehr der Vorwürfe, die eine Gruppe in der Kammer[2]) wegen Verschwendung von Staatsmitteln und Nichtdurchführung der Submission erhob, von der Geschichte der Submission und ihrer Abschaffung für den Eisenbahnbedarf gab. Danach läge keine Begünstigung der bayerischen Industrie vor, sondern eine natürliche wirtschaftliche Überlegenheit gegenüber der rheinischen und sächsischen. Weniger rosig ist das Bild, das die oberpfälzische Metallindustrie von sich selbst in den Jahresberichten der oberpfälzischen Handelskammer[3]) entwirft. 1863 wird der König gebeten, das Ministerium für Handel und öffentliche Arbeiten möge „zur Erhaltung unserer Eisenindustrie anzuordnen geruhen, daß bei Neuabschlüssen von Schienenlieferungen eine dem Wert des oberpfälzischen Holzkohleneisens entsprechende Preiserhöhung bewilligt werde, ferner, daß die Staats- und Ostbahn die Frachten in Wagenladungen für das inländische Eisen derartig reguliere, daß letzteres die Konkurrenz mit dem Ausland zu bestehen vermöge". Die rheinische Schienenindustrie sei im Vorteil durch billiges Brennmaterial,

[1]) Seit 1864 bestand das Schienenkartell als Kampfmittel vornehmlich gegen den Preisdruck bei Submissionen, Liefmann a. a. O. 97.

[2]) KdAbg. 1876, II, 545 ff.

[3]) HKOPf. 1863, 5 ff., 8, 26 ff., 1864, 10 ff.

billige Wasserfrachten auf dem Rhein und dadurch, daß sie Frachtfreiheit von Aschaffenburg an genieße. Notleidend war hier allerdings in erster Linie die Roheisenindustrie[1]). Ihr war an höheren Schienenpreisen besonders gelegen, weil damit die Maxhütte die Möglichkeit oder — noch besser — die kontraktliche Verpflichtung bekommen konnte, oberpfälzisches Eisen zu kaufen[2]), wie sie es früher getan, während sie jetzt den größten Teil selbst erzeugte und außerdem billiges ausländisches Eisen infolge des Differentialfrachttarifs bezog. Doch bat auch diese selbst um die Zuwendung des gesamten Schienenbedarfs trotz ihrer höheren Preise, die sie selbst zugab.

Jedenfalls erfolgten seitdem noch weniger wie zuvor Bestellungen im Ausland. 1876 gab das Handelsministerium in einer Verfügung der Generaldirektion das Verzeichnis derjenigen Firmen, die Aufträge bekommen durften. Damit war eine Konkurrenzausschreibung ganz ausgeschlossen. Offensichtlich hat diese Begünstigungspolitik das fiskalische Interesse nicht immer so gut gewahrt wie das wirtschaftspolitische. Wenigstens hatte sie einige Male heftige Angriffe von seiten einer Gruppe des Abgeordnetenhauses zu bestehen, der sparsame Wirtschaft vor allem am Herzen lag[3]). 1878 verdichteten sich die Beschwerden zu dem Reformantrag: Die Kammer wolle beschließen, den König zu ersuchen, er möge die Vergebung in öffentlicher Submission an den Mindestfordernden für Materialbestellungen der Staatsbahn anordnen. Zur Milderung der Schroffheit dieses Antrags brachte eine vermittelnde Meinung den Zusatzantrag ein: Bei gleichen Bedingungen mögen Bayern vor Auswärtigen bevorzugt werden. In langen Diskussionen wurden der Haupt-

---

[1]) Die Forstverwaltung gewährte ihr billige Holzpreise wegen der Schwierigkeit billigen Steinkohlenbezugs. Mehr als die Hälfte der früheren oberpfälzischen Eisenwerke hatte den Betrieb eingestellt infolge des Preisrückgangs des Roheisens. Zudem begannen auch die Holzpreise zu steigen infolge der günstigen Frachten und Exportmöglichkeit.

[2]) HKOPf. 1864, 48. „Es möge bei Schienenbezügen der Mitverwendung des oberpfälzischen Holzkohleneisens Rechnung getragen werden." HKOPf. 1873—76, 49: Fast alle Hochöfen, außer die der Maxhütte, sind verschwunden.

[3]) Vgl. zu allem folgenden KdAbg. 1876, II, Nr. 62, S. 545 ff., 1878, II, Nr. 36, S. 116 ff.

zweck und der Nebenzweck der fiskalischen Sachgüterbeschaffung einander gegenübergestellt.

Die Gegner der Begünstigung brachten 1876 und 1878 folgendes vor: Von allen deutschen Bahnverwaltungen, nur von der bayerischen nicht, sind in öffentlichen Blättern Submissionsausschreibungen zu finden. Preußische Staats- und Privatbahnen vergeben öffentlich an den Mindestfordernden. Im preußischen Abgeordnetenhaus wurde beantragt, daß bei Erteilung der Konzession die Eisenbahngesellschaften ausdrücklich auf dieses Verfahren verpflichtet werden sollten und ein anderes nur mit Genehmigung des Handelsministers einschlagen dürfen. In Bayern diktiert — statt einer Selbstauslese — ein Dekret von oben einen willkürlichen Zuschlag. Die unbestreitbaren Fehler der allgemeinen Submission werden kompensiert durch die Gewißheit sparsamer und loyaler Verwaltung. Ein Übel ist jede Art der Vergebung, die Submission aber das kleinste von allen. Übrigens schützt nicht einmal die freihändige Vergebung vor nicht bedingungsmäßigen, minderwertigen Lieferungen; daher man, wenn schon scharfe Kontrolle überall nötig ist[1]), gleich die allgemeine Submission anwenden kann. Bayern müsse seine freihändig vergebenen Lokomotiven viel teurer bezahlen als Preußen seine öffentlich vergebenen. Am anfechtbarsten aber seien die Schienenlieferungsverträge mit der Maxhütte. Sie sei weder unterstützungswürdig, noch technisch und finanziell als Lieferantin zu empfehlen, denn ihr Fabrikat sei teurer und schlechter als das anderer Werke[2]). Zudem liefere sie, die an

---

[1]) Selbst der Maxhütte sei kürzlich eine Quantität Stahlkopfschienen zurückgewiesen worden, weil sie nur $^1/_4$ der vereinbarten Menge Stahl enthielten. Später seien sie trotzdem angenommen worden und der Staat habe freiwillig das Plus von 73 000 M. bezahlt.

[2]) Sie hatte in Ausführung einer freihändigen Übertragung 1877 2 916 000 kg Stahlkopfschienen zu 183 M. (à 1000 kg) zu liefern, ferner 3 653 000 Eisenschwellen zu 146,40 M. Der allgemeine Preis für Stahlkopfschienen betrug damals 146 M., für Schwellen 106,80 M. Mehrausgabe also: 144 678 M. Für eiserne Schienen zahlte Bayern 150 M. statt 130 M. Statt der üblichen Garantiezeit von 10 Jahren für Stahlkopfschienen genießt Bayern nur 6. Die viel besseren Stahlschienen kosten anderwärts 183 M., soviel wie dem bayerischen Staat die minderwertigen Stahlkopfschienen. Eine Württemberger Submission ergab sogar 163 M.

Bayern Stahlkopfschienen loco Werk um 183 Mark liefere, an Sachsen reine Stahlschienen loco Hof um denselben Preis. Überhaupt seien einzig und allein in Bayern noch Stahlkopfschienen vorherrschend, vermutlich aus Rücksicht auf den vornehmlich dafür eingerichteten Betrieb der Maxhütte. Die Maxhütte sei übrigens nicht nur gegenüber außerbayerischen Firmen bevorzugt, sondern selbst gegenüber bayerischen, so gegenüber einem Walzwerk in St. Ingbert. Somit sei die von der Regierung kundgegebene Absicht, vor allem in der herrschenden Montanbaisse der bayerischen Industrie aufhelfen zu wollen, nur ein Vorwand für die einseitige Begünstigung der Maxhütte, die die Gunst nicht einmal verdiene; während sie nämlich im Gegensatz zu anderen deutschen Werken mitten in der Krise einen beträchtlichen Reingewinn zu Dividenden, Abschreibungen und Reserven verwende und außerdem, wie gegründet von belgischen Kapitalisten, noch jetzt meist belgischen Aktionären gehöre, entlohne die andere Firma trotz der Notstandszeit ihre ungenügend beschäftigten Arbeiter unter großen Opfern weiter, sei aber vergebens erbötig, um 130 Mark zu liefern, was die Verwaltung bisher mit 150 Mark bezahlte, und sei doch eine rein bayerische Unternehmung. Die andere beliebte Begründung der Wohltatenpolitik: Bayern muß gegen die anderen Staaten, die sich bayerischer Ware verschließen, besonders Preußen, Repressalien üben und die einheimische Industrie für den Ausfall entschädigen, werde dadurch entkräftet, daß innerhalb Preußens selbst unter den zahlreichen dortigen Werken genügende Konkurrenz sei, in Bayern dagegen eine Schließung der Grenzen zu einem Monopol führe. Allen Widersprüchen zwischen gesundem Fiskalismus und wirtschaftspolitischen Nebenzwecken könne die Verwaltung durch Übergang zur Regieherstellung von Schienen entgehen. Sie solle aus einem Hüttenwerk ein Walzwerk machen und könne dann allein durch Umwandlung der alten Schienen, die bisher zu einem Spottpreis der Maxhütte überlassen worden seien, ein gutes Geschäft machen; würde man neue Schienen daraus machen, so würden diese höchstens auf 95 Mark zu stehen kommen, statt wie jetzt 145 Mark.

Mit tatsächlichen Berichtigungen, mit finanziellen, technischen und wirtschaftspolitischen Argumenten verteidigten da-

mals die Regierung und die Anhänger der industriellen Begünstigungspolitik das bisherige Verfahren gegen diese Angriffe.

Tatsächliche Berichtigungen: Es haben einige öffentliche und beschränkte Submissionen stattgefunden. Bei einer öffentlichen Ausschreibung hat eine auswärtige Fabrik den Zuschlag bekommen, weil die Maxhütte übermäßig überbot. Eine willkürliche Preisfestsetzung findet nicht statt. Schienen haben einen offiziellen Kurs, so daß Submission eigentlich sich ganz erübrigt und eine Ausbeutung des Fiskus unmöglich ist. Die angegebenen höheren Preise der Maxhütte rechtfertigen sich daraus, daß sie mit gutem Recht auf ihre Preise die bei Bezug von auswärtigen Werken anfallenden Frachtkosten aufschlägt, ihre Lage ist schon eine natürliche Begünstigung. Auch rührt ihre anomale Rentabilität mitten in der Krisenzeit nicht von einer Ausbeutung der bayerischen Staatskasse her, sondern von anderen glücklichen Geschäften, vor allem einem überaus günstigen Hüttenankauf.

Technische Argumente: Der Eisenbahnbedarf besteht aus lauter Qualitätswaren, deren Beschaffung im Submissionsweg nach Ansicht aller Techniker verwerflich ist. Es besteht vor allem das Interesse, ständige, verläßliche, kautionsfähige Lieferanten zu haben, die auf dauernde Kundschaft Wert legen. Die richtige Beschaffenheit der Ware kann hier, nicht wie bei anderen Waren, durch einmalige Probe festgestellt werden, sondern erst durch längeren Gebrauch. Unter einem Wechsel der Lieferanten, wie die Submission ihn hervorruft, leidet zudem die Stetigkeit des Betriebs, weil das Personal sich nur schwer an andersartige Maschinen gewöhnt. In Elsaß-Lothringen sind durch Submission angekaufte Lokomotiven nach $1^1/_2$ Jahren unbrauchbar geworden. Bei allen dem Staat liefernden Fabriken müssen ständige Kommissäre gehalten werden, was bei auswärtigen Firmen mit Schwierigkeit verknüpft ist.

Finanzielle Argumente: Gerade w e i l die Staatseisenbahnen ein Gewerbe sind, ist Fiskus, wie jeder Geschäftsmann, aus Anstand wie in eigenem Interesse genötigt, auf diejenigen Geschäftsleute Rücksicht zu nehmen, die auch ihm zu verdienen geben. Wie die Bahnen die wichtigsten Abnehmer für die Montanindustrie sind, deren Existenz auf Staatslieferungen geradezu

beruht, so alimentiert auch die Montanindustrie die Eisenbahnen auf das nachhaltigste. 21 Proz. des Gesamtgüterverkehrs der ehemaligen Ostbahn fallen auf sie, 19 Proz. auf die Maxhütte. Hätte man die 1878 ins Ausland vergebenen 70 000 Zentner Schienen an bayerische Fabriken vergeben, so hätte Bayern die ins Ausland geflossenen gewaltigen Summen verdient; die Eisenbahn hätte 220 000 Mark an Fracht, die Arbeiter 204 000 Mark an Löhnen eingenommen. Selbst also bei Annahme einer Preisdifferenz von 1 Mark pro Zentner zwischen Ausland und Inland bedeutet ein finanzielles Opfer infolge einer Bestellung bei dem teuren bayerischen Werk noch einen indirekten finanziellen Gewinn. Wo aber keine Preisdifferenz, ist eine Bestellung im Ausland geradezu ein Selbstmord.

Wirtschaftspolitische Argumente: Es wird prinzipiell eine Höherbezahlung bayerischer Fabrikate vermieden; doch kommen Ausnahmen aus triftigen Gründen vor. Die Lage der bayerischen Industrie ist so heikel, daß man sie öffentlich besser nicht ausführlich diskutiert. Für die Theorie der allgemeinen Submission konnte kein unglücklicherer Zeitpunkt gefunden werden als der jetzige. Soll wegen Ersparung von einigen Hunderten die Regierung die Industrie und die Arbeiter verhungern lassen? Oberster Grundsatz der Regierung ist: der Industrie jederzeit unter die Arme zu greifen; eine umfangreiche Betriebseinstellung wäre die Folge des Übergangs zur Submission. 10 000 Arbeiter, mit Familien 25 000 Menschen, leben von den Schienenfabriken; dazu kommen noch die Arbeiter der Maschinenindustrie. Außerdem sind der bayerischen Eisenbahnmaterialienindustrie andere Absatzgebiete empfindlich beschränkt, trotz ihrer Konkurrenzfähigkeit[1]). Selbst aber wenn Unterbietung stattfindet, sind die Selbstkosten der bayerischen Industrie eine Grenze, an die die Regierung sich grundsätzlich hält.

Die Mehrheit der Kammer schloß sich damals — 1876 und 1878 — dem Wunsch der Antragsteller nicht an. Sie hielt es für

---

[1]) Teils durch Zölle und Frachten, teils durch protektionistische Beschaffung des Staatsbedarfs; vgl. die Jahresberichte der Handelskammern unter „Metallindustrie". Krauss errichtete 1882 eine Filiale in Linz wegen Erhöhung der österreichischen Zölle und der Zwangsverpflichtung der österreichischen Bahnen, inländische Lokomotiven zu bestellen.

bedenklich, bindende Prinzipien für wirtschaftliche Geschäfte der Verwaltung aufzustellen. Die Materialbeschaffung sei eine interne Sache der Verwaltung; solange man Vertrauen zu ihr habe, müsse man annehmen, daß sie jede Vergebungsmethode loyal anwende. Die Kontrolle der Handhabung, nicht die Vorzeichnung eines Verfahrens, sei das zulässige Mittel der Kritik. — In der Folgezeit blieb es denn auch bei der alten Politik. Immerhin ward auch das andere bayerische Schienenwerk zu Lieferungen herangezogen, und erwies sich noch öfter ein Abstecher ins Ausland zur Preisregulierung als nötig[1]).

Jener Antrag bezog sich übrigens auch auf die anderen Bestellungen der Eisenbahnverwaltung. Bahnbauten, zu denen sich früher bei den allgemeinen Submissionen viele unsolide Unternehmer gedrängt hatten, wurden bald nur noch in beschränkter Einladung an bayerische Unternehmer vergeben[2]). Petroleum[3]) war immer nur auswärts zu haben; Amerika triumphiert hier immer wieder, nach einigen vorübergehenden Versuchen der bayerischen Regierung, das Monopol zu brechen, über Rußland, Galizien und Rumänien; rumänisches wird trotz seiner Minderwertigkeit wieder verwendet, um den Donauverkehr zu beleben. Gewisse Artikel werden überhaupt nur von bestimmten Fabriken hergestellt. — Auch der Kohlenbedarf[4]) kann unmöglich in Bayern gedeckt werden. Engere Submission ward auch hier schon sehr früh der allgemeinen vorgezogen, weil auch Kohle keine reine Quantitätsware ist. Böhmische Kohle dient seit 1875 als „eine scharfe und regulierende Konkurrentin" der sächsischen und Ruhrkohle, wenn auch im Prinzip die Regierung nur sehr ungern und selten zu einem solchen Kampfmittel gegen die Syndikatspreise greift. Ein weiteres Kampfmittel ist: der Bezug aus eigenen Werken. In der Kammer wird, besonders dringend seit einigen Jahren, eine Vermehrung der staatlichen Kohlen-

---

[1]) 1899 wurden unter lärmendem Protest der bayerischen Industrie Waggons im „Ausland" bestellt. KdAbg. II, 213.

[2]) Die in dem Verzeichnis (Lutz 292 ff.) der Bauunternehmer angegebenen Nichtbayern sind fast ausnahmslos bei der privaten Ostbahn beschäftigt gewesen.

[3]) KdAbg. 1903/04, XV, 913, 1905/06, VI, 127.

[4]) KdAbg. 1903/04, XV, 688 ff., 913, 675.

bergwerke durch Ankauf gefordert. Vieles macht der Regierung diesen Gedanken sympathisch: erwünscht wäre Unabhängigkeit vom Preisdiktat des Syndikats, da eben bislang Ruhrkohlen kaum zu entbehren sind; Preußens Politik bei seinen Käufen wirkt verteuernd auch für Bayerns Abschlüsse[1]); dazu kommt noch die Verteuerung durch höhere Fracht und die kostspieligen Leerrückläufe; der Bezug aus eigenen Werken gäbe auch den Preisen die erwünschte Stabilität; die Konjunkturschwankungen machen die Etatsverhältnisse unsicher. Triftige Gegengründe allerdings sind wieder vorhanden, die dem Ankauf eines wirklich umfangreichen Werkes in Rheinland-Westfalen widerraten: die große Entfernung erschwert die Überwachung; die Besoldungsverhältnisse verhindern den Erwerb einer tüchtigen Kraft für die Leitung.

So ist auch heute noch der Materialienbezug ein Problem wie je. Je größer der Bedarf wird, je geringer die Rentabilität der Staatsbahnen, desto empfindlicher macht sich jede unwirtschaftliche Gebarung beim Ankauf fühlbar; nicht nur beim Kohlenbezug, sondern vor allem beim Schienenkauf. Zwar streitet man nicht mehr, was besser sei: freihändiger Bezug oder Submission. Seit der Vereinigung der vorher isolierten Produzenten zu Ende der siebziger Jahre ist der Submission die Spitze genommen. Eine unüberwindliche Herrschaft eines einheitlichen Preisdiktats besteht aber noch nicht. Die Regierung führt zwar ständig Klage über die Tyrannei der Syndikate, doch muß sie in der Kammer sich bittere Vorwürfe[2]) gefallen lassen, daß ihr unkaufmännisches und wenig energisches Vorgehen beim Einkauf die hohen Preise selbst mit verschulde. „Mir scheint, was die Materialbeschaffung anlangt, bei der Eisenbahnverwaltung

[1]) Vgl. Frankfurter Z. 16. Februar 1909, 4. Morgenbl.: Eingabe des Verbands süddeutscher Industrieller ans Reichsamt des Innern, worin auf die große preisregulierende Bedeutung, die die staatlichen Kohlenkäufe haben könnten, hingewiesen wird. Geklagt wird darüber, daß der letzte Kohlenabschluß Preußens mit dem rheinisch-westfälischen Kohlensyndikat zu hohen Preisen trotz sinkender Konjunktur die süddeutschen Staatsbahnen und Industriellen gezwungen habe, dem Syndikat, dessen Preispolitik alle anderen Abnehmer somit wehrlos ausgeliefert seien, gleich hohe Preise zu bezahlen.

[2]) KdAbg. 1903/04, XV, 919 f.

eine Schwerfälligkeit zu bestehen, daß, wenn sie ein Privater an den Tag legen würde, er gewiß schon, bis er einmal den 31. Dezember geschrieben hat, seinen ganzen Betrieb in den Kasten verpacken könnte.“ Als ungemein drastischer Beleg für diese Behauptung wurde folgendes Schreiben beigebracht, das die Generaldirektion am 12. April 1893 betreffs einer Schienenlieferung für 1895 an die Maxhütte gerichtet hatte: „Bevor wir auf die Offerte näher eingehen, ersuchen wir Sie zunächst um baldigste gefällige Mitteilung, ob und im gegebenen Fall welchen Gang von Stahlschienen Sie in den bezeichneten Jahren um den Preis zu liefern in der Lage wären, welcher im allgemeinen den für 1905 zu erwartenden preußischen Grundpreisen mit einem Zuschlag von 8,30 Mark pro Tonne frei Rosenberg entspricht, keinesfalls aber den für die Lieferung im Jahre festgesetzten Schienenpreis von 12,30 Mark für die Tonne überschreiten wird.“ Die Regierung zahlte also freiwillig Syndikatspreise + Surtaxe. Die Maxhütte bekommt nicht nur 8,30 Mark mehr als St. Ingbert, sondern die Regierung sagt ihr geradezu, was sie anderwärts zu bezahlen hat. Nicht die Maxhütte macht ein Gebot, sondern die Bahn sagt ihren Höchstpreis. Dies bei einem Geschäft von 3 600 000 Mark. Der Minister mußte zugeben, daß „es sich nicht um ein diplomatisch abgefaßtes Schriftstück handelt“, und verhieß, er werde künftig selbst die Vergebung der Materialien in die Hand nehmen. Den Aufschlag erklärte er damit, daß die Maxhütte bisher immer den Konventionspreis + Zuschlag von 8,30 Mark gestellt und auch bekommen habe, weil sie ihr Roheisen und ihre Kohlen von weither beziehen müsse und daher schlechter gestellt sei als die rheinisch-westfälische Industrie. Übrigens konnte z. B. 1906 ein außerbayerisches, nicht dem Schienenkartell angehöriges Werk zu Offerten herangezogen werden, so daß auch die Maxhütte zu niedrigeren Preisen sich bequemen mußte[1]). — An die dringend empfohlene Errichtung eines staatlichen Schienenwalzwerks[2]) will die Regierung nur

[1]) KdAbg. 1906, VI, 130. Gegenüber 120,30 M. à Tonne bisher wurde diesmal unter Anrechnung der billigen Fracht auf dem Rhein und Main 114,70 M. erzielt und damit der Bedarf von 112 000 t für 1906 und 1908 um 627 200 M. billiger als früher gedeckt.

[2]) KdAbg. 1897/98, XII, 801, X, 3 ff., 25 ff., 375, XII, 970, 980 ff.

äußerstenfalls gehen, d. h. wenn die einheimische Industrie zu anspruchsvoll wird. Die landwirtschaftlichen Kreise haben bei ihrer Empfehlung staatlicher Hochöfen außer dem fiskalischen Nutzen noch einen Nebenzweck im Auge: ihre Versorgung mit billigem, vom Staat gelieferten Thomasphosphatmehl.

Den Widerspruch einzelner Abgeordneter erregte auch der beträchtliche Aufwand für die Diäten[1]) der ständig während der Herstellung einer staatlichen Lieferung bei den betreffenden Fabriken stationierten Beamten; die Kontrolle sei ziemlich wertlos, außerdem überflüssig, weil doch die Fabrik für die Lieferung haftet. Die Regierung hat aber triftige Gründe für die Beibehaltung der Abnahmekontrolle. Keine Schienenfabrik würde ohne vorgängige „Übernahme" Schienen abgeben, weil sie sonst im Falle von Mangelhaftigkeit der Ware die Kosten der Rücksendung tragen müßte. Eine Prüfung ist nicht nur aus Gründen der Verkehrssicherheit geboten, sondern sogar finanziell profitabel. Stärker gewalzte, also schwerere Schienen werden nur als normalgewichtige bezahlt, während sie bei mangelnder Kontrolle nach ihrem reellen Gewicht bezahlt werden müßten.

D. Das Vertragsverhältnis zwischen der Behörde und dem Unternehmer

Die Reformbedürftigkeit der Vertragsbedingungen mußte für sich selbst sprechen, wenn man objektiv die ungleiche Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Fiskus und Unternehmer in der Verordnung von 1864 ansah. Hier war, im Gegensatz zu vielen anderen Reformbestrebungen, der Wunsch nicht, daß der Staat anders handeln möge als der gewöhnliche private Käufer, sondern gerade, daß er nicht anders handeln möge und gewisse formalistisch-bureaukratische Mißstände, sowie drückende Bedingungen beseitigen möge.

Ganz allgemein betrachtet hängen alle die hier zu schildernden Mängel eng zusammen mit den bekannten Mängeln des Submissionsverfahrens; wie sie beide zurückgehen auf denselben Ursprung, so sind sie auch nur miteinander zu korrigieren. Es ward denn auch erkannt, daß nur die allgemeinen Mittel, die

[1]) KdAbg. 1903/04, XV, 703, 713.

das kaufmännisch-moralische Niveau der Bewerberschaft heben würden, nicht aber die brutale Härte der Vertragsbedingungen beim speziellen Geschäft das richtige Mittel sei, um der Vertragsbrüchigkeit und Untüchtigkeit des Unternehmers vorzubeugen. Solange man mit einem mechanisch ermittelten Billigsten den Vertrag schloß, mußte freilich hinterdrein der geschlossene Vertrag die entsprechenden Garantien der kaufmännischen und moralischen Tüchtigkeit des Kontrahenten geben; vernünftiger wäre die Vorsicht v o r dem Vertragsschluß gewesen, bei Auswahl des Verkäufers. Zur Entmechanisierung der Auswahl als einem Mittel der Milderung der Vertragshärten mußte sich gesellen eine Entmechanisierung der Garantien der Vertragserfüllung; nicht rohe Drohmittel und Strafen, sondern eine von kaufmännisch-technischen Beamten geleitete, nicht nur formelle Kontrolle der wirklichen Leistungen.

Dies waren die allgemeinen Grundlagen folgender spezieller Wünsche:

Eine rein quantitative Verminderung der K a u t i o n[1]) lag schon im Interesse des Fiskus selbst; denn eine hohe legte dem Unternehmer beträchtliche Kapitalien brach und hielt sogar tüchtige Unternehmer, die kein überflüssiges Kapital hatten, vom Bewerb ab. Noch mehr erleichternd würde die Zurückbehaltung der ersten Zahlungsrate als Kaution wirken; erwünscht war eine Verzinsung.

Rein quantitativ auch war die Reform, d. h. Verminderung der langen G a r a n t i e z e i t, der s p ä t e n A u s z a h l u n g[2]), der langen Frist bis zur Restzahlung, der großen K o n v e n t i o n a l s t r a f e n. Auch hier war das bessere Mittel: eine Sicherung von innen heraus, eine scharfe Kontrolle und Be-

[1]) Antrag P i c h l e r: „Die Kaution ist nach Ablauf der Garantiefrist ohne weiteren Verzug zurückzugeben. Spätestens vier Monate nach Fertigstellung der Arbeiten muß die Abschlußrechnung gestellt und die Restzahlung an den Unternehmer geleistet werden."

[2]) Schon KdAbg. 1843, 36. Sitzg. 440, 464 Klage, daß in Bauakkorden für sofort auszuführende Reparaturen den Baumeistern erst nach 2—3 Jahren Zahlung gesichert wird. Damals wird dieser Mißstand vornehmlich im fiskalischen Interesse beklagt; denn die Handwerksleute werden gewiß, wenn sie wissen, daß sie jahrelang auf Zahlung warten müssen, an die Einrechnung der Zinsen denken."

seitigung der Vertragsbedingungen[1]), die eine Aufforderung des Unternehmers zum Vertragsbruch waren.

Erstlich ward gewünscht eine Beseitigung der bisher geübten stillschweigenden Duldung oder ausdrücklichen Gewährung geringerer Vertragsleistungen. Die Behörde begnügte sich oft mit der strengen Abfassung der einzelnen Bedingungen, sie vernachlässigte darüber deren strikte Durchführung. Gerade solide Unternehmer beklagten es, daß während der Ausführung die der Ausschreibung und dem Zuschlag zugrunde gelegten Leistungen hintennach so oft im mildernden Sinne geändert wurden[2]). Durch die Aussicht auf solche nachträgliche Gunst wurden natürlich die unvorsichtigen und unsoliden Bewerber künstlich bessergestellt[3]). Manche antizipierten auch schon in ihrem Angebot ganz bewußt die zu erwartende Minderung und der Wettbewerb, weil mit ungleichen Waffen gefochten, bot ein falsches Bild der wirklichen Verhältnisse. Die Behörde selbst handelt ähnlich wie bei einer nachträglichen Annullierung der Submission, einer widerrechtlichen Bevorzugung des Kontrahenten vor den anderen Submittenten[4]). Oft war nach Ansicht nicht berücksichtigter Unternehmer diese Begünstigung nicht nur Wirkung, sondern sogar

---

[1]) Z. B. wurde in Schwellenlieferungsverträgen „splintfreies Föhrenholz" verlangt. HKOB. 1884, 219.

[2]) HWZ. 1889, 294 spricht davon, daß Unternehmer nur zu oft auf die Gnade der Behörde rechnen, wenn sie harte Bedingungen auf sich nehmen.

[3]) KdAbg. 1880, IV, 586 ff.

[4]) KdAbg. 1883—86, I, 452 ff. Die kleinen Schwellenlieferanten klagen, daß die großen ohne Widerspruch der Kontrollbeamten nicht bedingungsmäßige Schwellen liefern dürfen, und verlangen gleiche Behandlung bei der Abnahme von Lieferungen. Die Bedingungen seien zu rigoros und könnten ganz gut reduziert werden, zumal bisher schon Schwellen reduzierten Maßes tatsächlich, wenn auch nicht kontraktlich, von einzelnen Lieferanten genommen worden seien, während andere damit abgewiesen worden seien. Die Regierung gab zu, daß bei solchen Lieferungen oft kaum die Hälfte vertragsgemäß sei, rechtfertigte aber diese Duldung der Abweichungen vom Normalprofil damit, daß sie jahrelang in Übung sei und die Befürchtung bestehe, daß bei strengem Bestehen auf dem Normalprofil der Bedarf nicht gedeckt und überdies der Preis sehr verteuert würde.

Zweck: gewisse schwierige Bedingungen würden in der Ausschreibung verlangt, die dem Günstling insgeheim schon zuvor erlassen worden seien[1]). Gegen alles dieses gab es kein anderes Mittel als strenge Vertragstreue der Behörde nach einer vernünftigen Festsetzung der tatsächlich nötigen Leistungen; Ausschluß von Bedingungen und Submissionsgeboten, die den Vertragsbruch zur Notwendigkeit oder wahrscheinlich machten; Ausschluß vertragsbrüchiger Unternehmer von künftigen Submissionen als deren beste Strafe und zur Verhütung des gewohnheitsmäßigen Spekulierens auf Vertragsänderungen[2]).

Noch bedenklicher aber waren die Abweichungen vom Vertrag, die der Kontrahent sich von der Behörde gefallen lassen mußte. Handelt es sich beim vorigen Punkt um eine Duldung, die auf Nachlässigkeit, Gnade oder Wehrlosigkeit gegen Betrug

---

[1]) KdAbg. 1904, 468. Sitzg. Anläßlich des Neubaus eines Forsthauses hatte die Ministerialabteilung ausdrücklich die Weisung gegeben, daß einheimische Gewerbemeister berücksichtigt werden sollten. In der Ausschreibung wurde nun eine ganz besondere Art von teurem Material verlangt, so daß die ansässigen Meister zwar mitbieten, aber nicht tief unterbieten konnten. Ein auswärtiger Unternehmer verpflichtete sich zu niedrigem Preis zu den verlangten Bedingungen. Die einheimischen Meister hatten ein scharfes Augenmerk auf ihn; einer zeigte ihn beim Landbauamt an, als sie sahen, daß er die Bedingungen nicht hielt und die Baukontrolle absichtlich darüber hinweg sah. Das Bauamt tat nichts, als den Unternehmer ersuchen, sich möglichst an die Bedingungen zu halten. Dieser selbst aber verklagte den Meister, der ihn angezeigt, wegen Beleidigung und unlauteren Wettbewerbs. In der Verhandlung erklärte er, das Bauamt selbst habe ihm ausdrücklich gestattet, minderwertigeres Material, als in der Ausschreibung verlangt war, zu verwenden. Ein Bauamtsassessor stellte sich ihm als Zeuge zur Verfügung und erklärte: Die Baubehörde sei jederzeit berechtigt, die Akkordbedingungen hintennach abzuändern. Das Schöffengericht aber sprach sich dahin aus, weder der einzelne Beamte, noch das Bauamt habe das Recht zu Änderungen. Der Angeklagte wurde wegen Wahrung berechtigter Interessen freigesprochen.

[2]) Antrag Pichler: Unternehmer, welche ihre vertragsmäßigen Verpflichtungen nicht erfüllen, können zeitig oder dauernd von staatlichen Arbeiten ausgeschlossen werden. — Neuerdings wird auch Aufnahme folgender Bedingung in die Kontrakte verlangt: „Jeder Submittent verpflichtet sich, zu gestatten, daß im Falle der Arbeitsübertragung seine Arbeit durch Sachverständige der organisierten Berufsgenossen kontrolliert werde.“ HWZ. 1908, 87.

beruhte, so handelte es sich hier um die Ausnutzung wirtschaftlicher Übermacht.

Formell war die Vertragstreue gewahrt bei Erforderung der vertraglich vorbehaltenen Mehr- bzw. Minderleistungen[1]), sowie bei Ausübung des Rücktrittsrechts, das die Behörde einseitig genoß und das den Unternehmer zu einer Minderleistung von 100 Proz. zwang. Die Reform hatte auch hier nur quantitativ zu wirken; es war ein Wahn, daß die ungleiche Überbürdung aller Pflichten auf den Unternehmer der Behörde nur Vorteil bringe; jede Erschwerung der Leistung und des Risikos mußte sich in einem erhöhten Preis äußern, solange man anständige Unternehmer wollte.

Viel schwerer zu korrigieren war die übliche vertragswidrige Vertragsabweichung, die auch den Kontrahenten noch viel empfindlicher traf als die vertraglich vorbehaltene. Letztere war rein quantitativer Art, war formell vorbehalten, so daß beim Angebot der Bewerber sich danach richten konnte, und wurde nach den bedungenen Preissätzen bezahlt. Die andere Mehrleistung jedoch war nicht bedingungsgemäß, betraf qualitativ andere Dinge und wurde nicht bezahlt. Es sind dies die sogenannten Nebenleistungen[2]), die auf der ungenauen

---

[1]) 15 Proz. nach oben und unten sind z. B. bei Metall-Lieferungen übliche Bedingung.

[2]) Vgl. HWK. Amtl. Mitteilungen 11. Januar 1908. „Das reinste Mädchen für alles fühlt sich der belastete Unternehmer von Erd- und Mauerarbeiten: Er muß für Beschaffung von Wasser sorgen, wenn es nicht vorhanden ist, die nötigen Zufahrtsstraßen zum Bau herstellen und unterhalten, etwaige Kosten für Straßenbenutzung tragen, für die Straßenreinigung sorgen, zu allen am Bau oder am Bauplatz nötigen Verbesserungen Geräte und Hilfskräfte stellen, auch Personal für Botengänge zur Verfügung halten, die Verbolzungen der Baugruben vornehmen, Grund- und Regenwasser aus derselben entfernen, bei schlechter Witterung das Mauerwerk abdecken, im Winter die äußeren Tür- und Fensteröffnungen schließen, bequeme innere Bautreppen herstellen, seine Gerüste anderen Handwerkern kostenfrei überlassen, solange es von der Bauleitung für notwendig erachtet wird, den Bauplatz einplanken, eventuell sogar einen ständigen Bauwächter einstellen und dies alles ohne Entschädigung. Einige Bauämter fordern noch mehr: Einsetzen der Türstöcke, das Einmauern ... und Einputzen aller mit dem Mauerwerk in Verbindung kommenden Bauteile, selbst wenn dies nachträglich geschieht usw. Meist hat er unent-

Abfassung der Kostenanschläge und Preisverzeichnisse beruhen und auf die dann beim Vertragsschluß der Unternehmer sich verpflichten mußte. Infolge dieser Nichtübereinstimmung zwischen Ausschreibung der Leistungen und den speziellen Vertragsbedingungen, besonders bei Vergebung von Bauarbeiten, hatte der Kontrahent Dinge unvergütet zu leisten, die er als Bewerber nicht kannte. Dies war nicht nur ungerecht, sondern auch schädlich. Eine solche kalkulatorische Schwäche oder Bequemlichkeit der Behörden mußte geradezu die Nachlässigkeit der Bewerber im Berechnen provozieren oder die wirklich vorhandene rechnerische Unfähigkeit, statt sie zu bessern oder unschädlich zu machen, noch verstärken. Es ist unmöglich, die Selbstkosten von 1 cbm Mauerwerk zu kalkulieren, wenn eine Menge von unbestimmten Nebenleistungen stillschweigend mitzuleisten ist. Man hatte stereotype, die Hauptleistungen schematisch aufzählende Ausschreibungsgrundlagen, die oft jahrelang dieselben blieben, während die Vertragsbedingungen dem individuellen Fall angepaßt und überdies im Lauf der Zeit anspruchsvoller wurden. Gegenüber der bei der Vergebung an den Mindestfordernden herrschenden Tendenz der Preise, sich möglichst tief unter dem — ohnedies schon quantitativ und qualitativ ungenügenden — staatlichen Kostenanschlag zu halten, konnten die Nebenleistungen nur schwer durch einen prozentualen Aufschlag auf die Hauptpreise im Angebot geltend gemacht werden. Am meisten litten die Kleingewerbetreibenden unter diesem Mißstand. Die starke Heranziehung von Generalunternehmern zu Bauarbeiten beruhte auf dieser Unbestimmtheit der Vertragsleistungen; ihre großen Pauschpreise enthielten leicht alle nur möglichen Nebenleistungen. Je spezieller die gewerblichen Gattungen getrennt vergeben, je kleiner die einzelnen Lose wurden, desto mehr mußte künftig auf Präzision und erschöpfende Abfassung der Preisverzeichnisse und Anschläge, auf genaue Bestimmung von Leistung und Gegenleistung gesehen werden.

---

geltlich die Aborte nicht nur für seine, sondern für alle im Bau beschäftigten Arbeiter zu besorgen, ebenso die Desinfektion bis zur gänzlichen Vollendung des Baus.“ — So war's sogar noch n a c h der Reform von 1903. HWKOB. 1900/01, 161.

E. Die Berücksichtigung indirekter Interessenten; die Arbeiterbedingungen im besonderen

Auch die hier einschlägigen Reformwünsche wollen, wie alle die früher geschilderten, entweder Schädigungen beseitigen, die die bei Staatsaufträgen Beschäftigten erlitten haben, oder den Verdienst aus Staatsaufträgen den bislang noch nicht bei Staatsaufträgen Beschäftigten zuwenden, die es gerne sein möchten. Die Beschäftigten und die zu Beschäftigenden sind aber hier nicht mehr die direkten Kontrahenten, sondern die indirekt an Staatslieferungen Interessierten, die Kontrahenten der Kontrahenten. Der Arbeitgeber ist hier nicht Wohltatenempfänger, sondern Werkzeug zur Verwirklichung staatlicher Nebenzwecke gegenüber seinen eigenen Kontrahenten. Dabei muß freilich die freie wirtschaftliche Selbstbestimmung des Unternehmers beträchtliche Einbuße leiden.

Gegenstand der staatlichen Einwirkung können sowohl die Materialbezüge des Unternehmers wie seine Arbeitsverträge sein.

Durch Aufnahme der Provenienzklausel in die Kontrakte kann der Staat sich das Recht wahren, die Bezugsquellen des Unternehmers zu erfahren und eventuell ihm ganz bestimmte Lieferanten vorzuschreiben, dies nach denselben wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten, nach denen der Staat selbst seine eigenen Lieferanten aussucht, d. h. mit Ausschluß der ausländischen und Bevorzugung notleidender[1]).

Vielfach gewünscht wird eine behördliche Regelung des Unterakkords[2]), sei es durch Anordnung gewisser Mindestbedingungen, sei es durch direkte Bezahlung der indirekt vom Staat beschäftigten Handwerker und Heimarbeiter, sei es durch völliges Verbot jeder Weitervergebung.

Die wichtigsten[3]) der hierher gehörigen Reformen wollen

---

[1]) Die kleinen Steinbruchbesitzer und die Steinmetze, deren Geschäft unter der veränderten Bauweise, durch Zement usw., sehr leidet, wünschen die Verwendung von Granit, Sandstein usw., trotzdem die Regierung versichert, dann viel teurer bauen zu müssen.

[2]) S. darüber oben Abschnitt B.

[3]) Von dem ältesten Zweig staatlicher Wirtschaftspolitik im Be-

das Verhältnis des Unternehmers zu seinen Arbeitern regeln. Dieselben sozialpolitischen Aufgaben, die dem Staat als Gesetzgeber gegenüber allen Arbeitern und als direktem Arbeitsherrn gegenüber den Regiearbeitern erwachsen, sollte er nunmehr auch lösen als indirekter Arbeitsherr gegenüber den Arbeitern seiner Unternehmer.

Schon zwar die Vertragsbedingungen der Verordnung von 1864 enthielten Arbeiterbedingungen, die der Behörde weitgehende Eingriffe in die Arbeitsverträge des Unternehmers gestatteten. Aber nicht sozialpolitisches Interesse stand hinter ihnen, sondern ein fiskalisches; sie waren denn auch betitelt: „Über Handhabung der Ordnung und Ruhe bei der Bauausführung." Unternehmern, Werkführern, Aufsehern, Arbeitern ward strengste Einhaltung der polizeilichen Ordnungsvorschriften zur Pflicht gemacht; die Behörde war berechtigt, unordnung- und unruhestiftende Angestellte des Unternehmens auf eigene Faust zu entlassen, wie auch auf eigene Faust die Vertragspflichten des Unternehmers zu erfüllen durch direkte Auszahlung des vorenthaltenen Lohnes an seine Arbeiter, wenn die Vertragsbrüchigkeit des Unternehmers Ruhestörungen hervorrief.

Der Arbeiter des Unternehmers war also nicht, wie heute, ein selbständiger Interessent an einer wirtschaftspolitischen Gestaltung des staatlichen Vergebungswesens. Die Behörden betrachteten das Verhältnis des Unternehmers zu seinen Arbeitern unter rein fiskalischen Gesichtspunkten; sie wollten, daß er ruhige und fleißige Arbeiter hätte, wie sie wollten, daß er gutes

---

schaffungswesen soll hier abgesehen werden: den Notstandsarbeiten. Ebenso von einem anderen wirtschaftspolitischen Problem im Bereich der Beschaffungspolitik: den Verhältnissen der direkten Staatsarbeiter in den Regiewerkstätten usw. Daß übrigens dieses Problem eine Bedeutung über die eigenen Grenzen der fiskalischen Verwaltung hinaus besitzt, beweist folgende Beschwerde der Bauindustrie in HKOB. 1873, Anl. 8, S. 33: „Die Gewohnheit der Behörden, Bauten in Regie auszuführen und Arbeiten in Unterakkord zu geben, soll in diesem Erwerbszweig von großer Tragweite sein; mögen auch die Arbeitgeber in noch so geschlossener Phalanx zusammenstehen, so spotten die eigenwilligen Behandlungsmaximen und Lohntarife dieser in Regie Bauenden jeder kräftigen Gegenwirkung gegen übermäßige Forderungen der Arbeitnehmer. Diese Bemerkung trifft die Materialpreise nicht weniger wie die Lohnsätze."

Material verwende. Dabei ist wohl nicht zu zweifeln, daß alle die noch zu schildernden Schädigungen der Arbeiter durch das Submissionsverfahren von je bestanden. Aber während die Industrie schon anachronistisch früh, noch mitten in der Zeit des rein fiskalischen Beschaffungswesens Berücksichtigung ihrer Sonderwünsche erreichte und das Handwerk mit einiger Aussicht auf Erfolg schon seit Ende der siebziger Jahre Privilegien forderte, finden wir eine energische Vertretung der Arbeiterinteressen im Submissionswesen erst zu Ende des 19. Jahrhunderts. Es bedurfte erst der allgemeinen Hinneigung zu wirtschaftspolitischen Nebenzwecken, damit selbst die nur mittelbar an den Staatsbeschaffungen interessierten Arbeiter Berücksichtigung verlangen konnten. Auch bedarf es ja wohl, wenn Wünsche bezüglich eines Arbeiterschutzes im Submissionswesen Aussicht auf praktischen Erfolg haben sollen, einer gewissen Erstarkung der Stellung der Arbeiter selbst im Wirtschaftsleben überhaupt. Denn schließlich laufen, wie noch zu zeigen, alle praktisch aussichtsvollen diesbezüglichen Wünsche darauf hinaus, daß der Staat die wirksame Vertretung der Arbeiterinteressen durch die Gewerkschaften, insbesondere die Tarifverträge, nicht durch sein Beschaffungswesen stören, sondern, im Gegenteil, fördern solle. Die Buchdrucker kommen denn auch zuerst mit dergleichen Forderungen: Schon 1881 richtete der Kreis Bayern des deutschen Buchdruckerverbandes an die Ministerien das Ersuchen, Druckaufträge nur an die dem Tarifverband angehörigen Firmen zu vergeben und gab ein Verzeichnis dieser Firmen bei[1]).

Seit Ende der neunziger Jahre verlangten in der Kammer sowohl die sozialistischen wie auch katholische Arbeitervertreter Arbeiterbedingungen und sie argumentierten dabei um so wirkungsvoller, als sie nicht nur Sonderinteressen der Arbeiter, sondern allgemeine Interessen, der Unternehmerschaft und des Fiskus selbst, dafür ins Feld führen konnten. Sie behaupteten, es bestehe ein kausaler Zusammenhang zwischen den oben geschilderten Schäden des Submissionsverfahrens und der Arbeiterpolitik im Submissionswesen; nicht erstehe ein zufälliger Zweck, sondern es seien Wirkungen[2]) da, die zu beseitigen seien

[1]) HKOB. 1884, 197.

[2]) Beispiele zu all dem obigen in KdAbg. 1901/02 a. a. O., 1899/1900,

und den Weg wiesen zu bestimmten Zwecken. Die staatlichen Vergebungen verschlechterten die Lage der indirekt dabei beschäftigten Lohnarbeiter. Wie auf Materiallieferanten und Unterakkordanten, so wälzten auch auf die Lohnarbeiter die tief unterbietenden Unternehmer ihre Verluste ab. Das System der behördlichen Kostenanschläge mit den prozentual zu unterbietenden Einzelsätzen sei geradezu eine Aufforderung an die Bewerber,

---

II, 219. Bezüglich Schwitzsystem bei öffentlichen Bauten: Der Bauunternehmer übergibt einen Teil seines Auftrags dem „Vorarbeiter" oder sonst jemand, von dem er glaubt, er könne die Arbeiter beaufsichtigen. Dieser erhält die Arbeit zu bedeutend tieferem Preis als der Unternehmer selbst, macht von neuem eine Submission, verhandelt mit verschiedenen Arbeitergruppen und gibt die Arbeit der billigsten. Folgen: schlechte Qualität der Arbeit und Arbeiter, ungemessene Arbeitszeit, schlechte Löhne, keine Pausen, Mißachtung der Forderungen der Arbeiterorganisationen, geringe Betriebssicherheit. — Das für die Unternehmer so gefährliche Institut der „Nebenleistungen" (s. Abschnitt D, S. 111 f. am Ende) ist gleicherweise den Arbeitern schädlich, wenn alle die der Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter dienenden Vorrichtungen von der Behörde bei Bauten dazu gerechnet werden, d. h. gratis zu leisten sind, was immer der Fall ist. Nach der Bauordnung muß der Auftraggeber zwar dafür sorgen, daß vorschriftsmäßige Unterkunftsräume, Aborte usw. vorhanden sind, nach den Submissionsverträgen aber ist dies Sache der Unternehmer und wird meist vernachlässigt. Die vielbeklagte Nichtbezahlung von Unternehmerleistungen ist also in diesem Fall zugleich eine Nichtbezahlung der vom Fiskus den Arbeitern geschuldeten Leistungen. — Ein Beispiel für die lohndrückende Wirkung der Submission HWZ. 1906, 101 (es stammt zwar von 1906, kann aber doch als Beleg für die Zustände in der Zivilverwaltung bis 1903 verwendet werden, weil es aus der Militärverwaltung stammt, die von der Reform von 1903 nicht berührt ward). Bei einer Vergebung von Erd-, Mauer- und Steinmetzunterhaltungsarbeiten legte die Behörde folgende Stundenlöhne den Angeboten zugrunde, mit der Bestimmung, daß auf diese Sätze weder ein Aufgebot, noch ein Abgebot gegeben werden dürfe, daß also nur beim Arbeitsmaterial ein Abgebot möglich sei: Maurer 40 Pf., Steinhauer 50 Pf., Taglöhner 25 Pf. An dem betreffenden Ort hatte kurz vorher ein Streik stattgefunden und mit Abschluß eines Tarifvertrages geendet; dieser enthielt die Sätze: Maurer 45—47 Pf.(5—7 Pf. höher), Steinhauer 60—68 Pf. (10—18 Pf. höher), Taglöhner 30—35 Pf. (5—10 Pf. höher). Dabei mußten die Unternehmer noch irgendwie in ihrer Rechnung die Kosten für Versicherungsbeiträge, Steuern, Umlagen, Gerüste, Aufsicht, Geschirrschärfen usw. unterbringen. Den mit den Arbeitern vereinbarten Tarif hatten kurz vor der Ausschreibung die Unternehmer der Behörde mitgeteilt.

auch die für Arbeitslöhne angegebenen ohnehin schon zu niedrigen Posten möglichst zu unterbieten. Die Einsetzung von Arbeiterbedingungen in die Kontrakte sei daher m e h r als bloße Wohltat gegenüber den Arbeitern, sei eine Pflicht gegenüber allen an einem gesunden Beschaffungswesen Interessierten. Die Anordnung gewisser Mindestleistungen an die Arbeiter in den Submissionsverträgen mußte nicht nur der Beseitigung der den Arbeitern nachteiligen Wirkungen des Unterbietungsverfahrens dienen, sondern auch ein selbständiges Mittel der Verhütung übertriebener Unterbietungen sein. Denn es bestehe die Wechselwirkung: je tiefer die Unterbietung, desto schlechter die Arbeitsbedingungen; je größer die Möglichkeit, auf die Arbeiter die niederen Preise abzuwälzen, desto tiefer die Unterbietung. Alle die Faktoren, die der Unterbietung Einhalt taten, müßten die Lage der Arbeiter verbessern; und alle Faktoren, die die Lage der Arbeiter verbesserten, müßten der Unterbietung Einhalt tun. Jede unverrückbar feststehende Arbeiterbedingung bilde gleichzeitig eine unterste Grenze der Unterbietung für alle Bewerber, sei ein stabiler Selbstkostenposten und somit ein Zwang zur Kalkulation, eine Verdrängung der Spekulation und des Tiefstpreiserratens. Die Ausbedingung gewisser Mindestleistungen bzw. Meistanforderungen als Inhalt der Arbeitsverträge entziehe der berufsmäßigen Preisschleuderei den Boden. Denn bei Bestellung von Papieren und Drucksachen z. B. könne man von Lieferung zu Lieferung beobachten: in dem Maß, in dem die Unterbietung an Intensität wuchs und die Submissionspreise fielen, sank die Qualität der Formulare, Heftchen bis zu fast völliger Unbenutzbarkeit, sanken die Löhne der Gesellen und Lehrlinge, stieg die Arbeitszeit. Kein Wunder, daß von vielen Unternehmern und den soliden Gewerbsmeistern, besonders denen, die an der ungesunden Konkurrenz litten, wie die Buchdrucker, Arbeiterbedingungen gewünscht würden.

Am meisten und unmittelbarsten waren natürlich die Arbeiter selbst interessiert an der Erlangung von Arbeiterbedingungen, wie sie ja auch am meisten und unmittelbarsten litten an dem Mangel solcher Bedingungen in den Lieferungskontrakten. Die bisherigen Submissionen seien oft geradezu eine Ausbeutung der Arbeiter durch den Fiskus gewesen. Nicht nur, daß er keine

sozialpolitischen Nebenzwecke verfolge parallel mit der gesetzlichen Arbeiterpolitik, sondern er vereitele geradezu in häufigen Fällen die gesetzlichen Arbeiterschutzbestimmungen. Staatliche Vergebungen seien mitschuldig an Tarifbrüchen der Unternehmer; und zwar nicht nur indirekt, indem die Submissionen sie zu Mißachtung der bestehenden Tarifverträge verlockten, sondern auch direkt, indem die Preissätze für Löhne in den Kostenanschlägen oft die Tarifverträge selbst ignorierten, die Unternehmer also zu Tarifbrüchen zwängen. Staatliche Submissionen veranlaßten die Unternehmer von Bahn- und anderen Bauten, die lohndrückenden ausländischen Arbeiter, italienische, böhmische, kroatische, ins Land zu ziehen. Bauten für den Staat würden hergestellt unter mangelhaften hygienischen und Sicherheitsvorrichtungen, da die kurzen Fristen, schlechten Preise und die übliche Nichtbezahlung der sogenannten „Nebenleistungen" bei einer Bestellung den Unternehmer zu solcher Nachlässigkeit und Sparsamkeit geradezu drängten. Der Staat als Käufer und Besteller erschwere Gewerbegerichten und Einigungsämtern ihre Tätigkeit und verderbe nicht selten hinterher all ihre Bemühungen. — Zwar müsse mit Sicherheit die Submissionsreform an sich auch die Lage der Arbeiter verbessern und solche Auswüchse beseitigen; doch sei ein direkter Arbeiterschutz bei Submissionen in Form von Arbeiterbedingungen geraten, da nur so ganz gewiß den Arbeitern das Ihrige werde. Dies ward um so mehr erstrebt, als auch die Arbeiter, wie die übrigen Berufsstände, mehr und mehr geneigt waren, in der staatlichen Sachbeschaffung eine Nahrungsquelle für sich zu sehen, deren Pflicht und Zweck es zum mindesten war, die normale Nahrung zu spenden, die aber bald auch mehr leisten sollte als normale Nahrung. Arbeiterbedingungen waren nicht nur ein Mittel, einen Druck auf die Löhne zu verhüten, sondern auch eines, die Löhne zu steigern, also nicht nur Mittel eines vorbeugenden Arbeiterschutzes, sondern auch Mittel einer positiven Arbeiterförderung. Praktisch ist die Grenze nicht scharf zu ziehen zwischen den Arbeiterbedingungen, die den begünstigten Arbeitern Wohltaten geben, und solchen, die sie vor ungerechten Schädigungen bewahren. Diese Frage, was der Inhalt der einzelnen Arbeiterbedingungen im konkreten Submissionskontrakt sein solle, war gänzlich zu trennen

von dem allgemeinen Problem, um das es sich vornehmlich handelte, ob überhaupt Arbeiterbedingungen einzuführen seien. Selbst die Gegner positiver Wohltaten konnten nicht gegen das Prinzip der Arbeiterbedingungen sich erklären.

Einstimmig unterbreitete denn auch die Kammer der Abgeordneten der Regierung die folgenden Wünsche behufs Berücksichtigung in der künftigen Verordnung[1]): Bei Ausführung der Arbeiten sind sowohl im eigenen Betriebe des Staats wie bei der Vergebung an Unternehmer folgende Bestimmungen einzuhalten bzw. in die Bedingnishefte aufzunehmen: Den Arbeitern muß mindestens der orts- und berufsübliche Taglohn gezahlt werden. Wo zwischen den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeiter vereinbarte Tarife und Lohnfestsetzungen bestehen, bilden diese den Maßstab; in keinem Fall darf der Lohn unter den ortsüblichen Lohn gewöhnlicher Tagarbeiter sinken. Die Arbeitszeit darf nicht über das orts- und berufsübliche Maß hinausgehen und soll in der Regel 10 Stunden nicht überschreiten. Überstunden sind mit mindestens 25 Proz. Zuschlag zu vergüten. An Vorabenden von Sonn- und Feiertagen hat der Schluß der Arbeit spätestens abends 6 Uhr zu erfolgen und die darauffolgende Ruhezeit mindestens ununterbrochen 36 Stunden zu dauern. Die gleichen Bedingungen gelten auch für die Akkordarbeit. Unverhältnismäßige Beschäftigung von Lehrlingen ist verboten. Arbeiten, welche in Werkstätten hergestellt werden können, dürfen nicht in Heimarbeit vergeben werden. Es sind in erster Reihe inländische Arbeiter zu beschäftigen; die Beschäftigung anderer Arbeiter darf nur zu den gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen stattfinden. Die Weitervergebung zugeschlagener Arbeiten im Unterakkord (Schwitzsystem) ist nur mit Genehmigung der vergebenden Behörden in Ausnahmefällen[2]) gestattet. Die Erfüllung der den Arbeitern gegenüber festgesetzten Verpflichtungen ist in erster Reihe durch Abzug von den Kautionen zu sichern; weiter aber steht der Behörde das Recht zu, sie zeitlich oder dauernd von staatlichen Submissionen auszuschließen. Von

---

[1]) Antrag Pichler-Segitz 1902.

[2]) Die Sozialdemokraten waren für völlige Beseitigung.

vornherein auszuschließen — d. h. schon bei der Ausschreibung bzw. bei der Angebotseröffnung — sind Unternehmer, die ihren Arbeitern einen geringeren als den ortsüblichen oder tarifmäßigen Gewerbelohn zahlen.

Die Regierung stand hier vor dem schwierigsten und eigenartigsten Problem des ganzen Reformwerks. Sie verkannte keineswegs die Notwendigkeit, daß für die Arbeiter etwas geschehen müsse, aber sie hatte gegen die Erfüllung ihrer Pflicht in dieser Form prinzipielle Bedenken; nicht, wie man denken sollte, solche finanzieller Art, sondern in erster Linie rechtliche. Sie sah in den Arbeiterbedingungen überhaupt unzulässige administrative Eingriffe in die gesetzliche Vertragsfreiheit des Unternehmers. Die Finanzverwaltung könne nicht das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeiter anders statuieren als die Gewerbeordnung. Zu diesen rechtlichen Bedenken kommen technische und wirtschaftspolitische. Sie würde in unübersehbare Schwierigkeiten kommen. Nicht den Inhalt, höchstens die Erfüllung der Verpflichtungen könne sie vorschreiben, d. h. den Unternehmer zur Gewährung der frei vereinbarten Löhne und Einhaltung seiner sonstigen Verpflichtungen zwingen, eventuell die Erfüllung selbst in die Hand nehmen. Außerdem würde eine Politik im Sinne des Antrags Gegensätze schaffen zwischen Privat- und Staatsbauten.

Es ist unnötig, sich theoretisch mit den prinzipiell-rechtlichen Gegenargumenten der Regierung auseinanderzusetzen; diese Widerlegung besorgte die Praxis selbst; tatsächlich hat ja die Regierung in der Folge Arbeiterbedingungen in ihre Kontrakte eingesetzt. Ein wirklich praktisch bedeutsames Problem dagegen war das verwaltungstechnische, d. h. nicht so sehr das Dürfen, als das Können war zweifelhaft.

Die unleugbar richtige Tatsache, daß die Arbeiterbedingungen ein Eingriff in die Vertragsfreiheit des Unternehmers sind, kann zwar in einer staatlichen Eingriffen in das private Erwerbsleben überhaupt geneigten Zeit den Arbeitsbedingungen die Existenzberechtigung nicht nehmen, wohl aber ergeben aus dieser Tatsache sich Schwierigkeiten betreffs ihrer Existenzfähigkeit und zum mindesten der Wahl der geeigneten Existenzform. Denn wie soll dieser Eingriff bewerkstelligt werden?

Wie kann die wichtigste der Bedingungen, die Lohnklausel, nicht nur bedungen, sondern auch wirksam durchgeführt werden? Niemals ist es zu umgehen, daß die Löhne aufhören müssen ein privates Geheimnis des Unternehmers zu sein. Der Beamte muß künftig ein Interesse nicht nur an dem „Was", dem bedungenen Objekt der Leistung haben, sondern auch an dem „Wie", der Herstellung der Leistung, den sachlichen und persönlichen Verhältnissen im Unternehmerbetrieb. Verschiedene Formen sind möglich, die nur graduell voneinander verschieden sind, nämlich in Hinsicht der Intensität ihres Eingriffs in die Vertragsfreiheit und der Schwierigkeit ihrer Durchführung.

Der geringste Eingriff in die Vertragsfreiheit ist: Sicherung der Lohnauszahlung. Das war rechtlich ziemlich unbedenklich, dem entsprechend auch technisch leicht zu bewerkstelligen, der Regierung daher auch von vornherein genehm. Einen Schritt weiter gehen die Arbeiterbedingungen als Bewerbsbedingungen, also eine sozialpolitische Kontrolle des Betriebs des Bieters und Ausschluß von Bewerbern mit mangelhaften Arbeitsverhältnissen vom Wettbewerb, bzw. vom Zuschlag. Das wäre ein in der Praxis wohl ziemlich umständlicher, dazu aber laxer und nur mittelbarer Zwang zu sozialpolitischem Verhalten des Unternehmers.

Ein viel intensiverer Eingriff in die Betriebsfreiheit und eine unmittelbarere sozialpolitische Beeinflussung der Arbeitsverträge des Unternehmers sind die Arbeitsbedingungen als Vertragsbedingungen. Möglich sind hier zwei Formen:

Bei der ersten hat der Bewerber in das ihm von der Behörde übergebene Leistungsverzeichnis seine Arbeitslöhne als Teil seiner Selbstkosten einzusetzen. Diese Löhne werden dann, wenn sie der Behörde genügend hoch erscheinen, im Fall des Zuschlags rechtsverbindlicher Teil der Vertragsbedingungen; sie sind verpflichtend nach beiden Seiten; gegenüber der Behörde, die ihm bei der Abrechnung die in Einheitssätzen angegebenen und wirklich bezahlten Löhne vergütet; gegenüber den Arbeitern, denen er und die ihm zu Einhaltung der mit der Behörde vereinbarten Lohnsätze verbunden sind. Die Lohnsätze sind also rechtsverbindlich — im Gegensatz zu den übrigen als Selbstkosten angegebenen Sätzen; denn niemand wird den Unternehmer

an einem billigeren Bezug seiner Materialien hindern, niemand ihn schützen vor einer Materialienpreissteigerung.

Die zweite Form stellt die stärkste Beschränkung der Betriebsfreiheit des Unternehmers dar. Die Behörde setzt autoritativ die von ihm zu zahlenden Löhne in den Kostenanschlag als fixen Teil seines Angebots, seiner Selbstkostenrechnung und der künftig ihm von der Behörde zu leistenden Zahlung.

Doch — wie immer die Methode sein mag: woher soll der Beamte den Maßstab für die quantitative Bemessung des Mindestlohns nehmen, sei es nun, daß er Lohnkontrolleur oder Lohndiktator ist? Was ist der „anständige Lohn"? Wie ist die Durchführung des Mindestlohns zu sichern? Wie ist die Kontrolle zu bewerkstelligen? Muß der Unternehmer Lohnlisten führen? Soll der Arbeiter aktives Organ der Arbeiterbedingungen werden, ein Recht auf ihre Erfüllung, ein Beschwerderecht bei ihrer Nichterfüllung oder einen klagbaren Anspruch auf sie bekommen?

Zu diesen technischen Schwierigkeiten kommen sachliche Bedenken verschiedener Art.

Die Kleingewerbepolitik[1]) harmonierte nicht ganz mit der Arbeitersozialpolitik im Submissionswesen; wenigstens erbaten die kleinen Meister für sich selbst eine Befreiung von den kommenden Arbeiterbedingungen. Kleine Meister müßten oft mit schlechten oder jungen Arbeitern vorlieb nehmen, denen sie doch nicht die normalen Löhne zahlen könnten. Die Mindestlohnklausel schlösse sie dann von allen Submissionen aus. Bei allen Arbeiterbedingungen müsse man sehen, ob es sich um vollwertige Arbeiter oder Anfänger handle. Meister, die viele Lehrlinge halten, verdienten eigentlich Dank; alle könnten doch nicht in die Fabrik gehen. Besonders fürchteten die kleinen Provinzdrucker, der Tarifverband der deutschen Buchdrucker möchte dabei seinen längst gehegten Wunsch endlich durchsetzen, daß der Staat Druckarbeiten nur an solche Buchdrucker vergeben solle, die ihre Arbeiter zu Tarifbedingungen angestellt haben. Dann wäre freilich der Lehrlingszüchterei und sonstigen sozialpolitischen Mißständen bei den kleinen Meistern ein Ende bereitet.

---

[1]) KdAbg. 1899/1900, II, 220.

Aber ein anderes, mehr berechtigtes Bedenken ist in den zitierten Worten berührt. Wie es mindestlohnunfähige Meister gab, so gab es auch mindestlohnunfähige Arbeiter. Wäre die Verschonung ersterer mit sozialpolitischen Reformen ein sozialpolitisches Unrecht, so wäre auch die schematische Erzwingung sozialpolitischer Vorteile für minderwertige, sei es jugendliche, alte, gebrechliche usw. Arbeiter ein Unrecht an ihnen selbst; ein allgemein gültiger Normallohn käme ihnen nicht zugute, da der für den Staat arbeitende Unternehmer sie entlassen würde. Auch die Lösung dieses Problems überließen die Antragsteller der Regierung selbst: Wie ist es zu vermeiden, daß eine Mindestlohnklausel schablonenhaft ausfällt? Wie können anderseits Ausnahmen gestattet werden, ohne daß die Regel gefährdet wird? Das oben besprochene verwaltungstechnische Problem wird dadurch nur noch komplizierter. Der „Mindestlohn" im Submissionsvertrag, wie ihn die Antragsteller verlangten, hat in häufigen Fällen praktisch eine ganze Skala von verschiedenen Mindestlöhnen zu sein.

Aber auch das finanzielle Interesse konnte nicht völlig unberührt bleiben bei Durchführung der verlangten Arbeiterbedingungen. Fiskalische Bedenken richteten sich vor allem gegen den völligen Ausschluß ausländischer Arbeiter[1]) von staatlichen Arbeiten. Die anderen Arbeiterbedingungen waren insoweit keine „Wohltaten", als sie doch die Arbeiter vor einer Ausbeutung durch den Fiskalismus schützen sollten; hier aber wurde eine echte Begünstigungspolitik verlangt, die die staatlichen Beschaffungen verteuern mußte. Die Beschäftigung von 30 italienischen Arbeitern anstatt deutscher ersparte bei einem Bau 2000 M.; ähnliche Ersparungen wurden bei anderen gemacht. Die Vertreter der Arbeiter wandten dagegen ein: Die Ersparnis sei nur eine vermeintliche; die deutschen Arbeiter verzehren ihr Geld im Land und zahlen Steuern; sie fallen, wenn sie arbeitslos sind, den öffentlichen Kassen zur Last. Übrigens müßte die konsequente Durchführung der Lohnklausel dieses Problem gewissermaßen automatisch lösen. Es ward ja auch nicht brüsker Ausschluß verlangt, sondern: Entlohnung mit

[1]) KdAbg. 1901/02 a. a. O. (429).

den normalen Mindestlöhnen deutscher Arbeiter. Das müßte wirken wie ein Schutzzoll auf die inländische Lohnarbeit. Von hier aus gesehen, ist die Beseitigung der ausländischen Arbeit kein Problem für sich, sondern die notwendige Folge der Einführung von Arbeiterbedingungen überhaupt.

Gegen einen Ausschluß der Italiener usw. durch eine derartig erzwungene Höherentlohnung konnten nicht einmal politische Bedenken ins Feld geführt werden. Wohl aber hatte die bayerische Regierung Befürchtungen[1]) wegen Repressalien der italienischen, als man von ihr verlangte, sie selbst und auch ihre Unternehmer sollten Ziegel nur von solchen Fabriken beziehen, die keine ausländischen Arbeiter beschäftigen. Außerdem versage hier die wirtschaftliche Autorität des Fiskus; denn der Ziegelbezug für Bauten für den Staat sei zu gering im Vergleich zu dem für Privatbauten; der Staat könne nicht eigene Vorschriften durchsetzen; er sei gezwungen, sein Material da zu beziehen, wo es die Privatleute bezögen.

Betreffs der Stellungnahme der Behörden zu Streiks und Aussperrungen[2]) ist in den Anträgen der Kammer ein Wunsch nicht ausgesprochen. Begreiflicherweise! Das Streikklauselproblem hört auf ein Problem zu sein, wenn Arbeiterbedingungen in die Submissionsverträge eingesetzt sind.

Ausgesprochene Grundsätze bezüglich des Verhaltens der Behörden zu Streitigkeiten zwischen Arbeitern und Unternehmern bestanden bisher nicht. Die Verordnung von 1864 gab in § 15 Nr. 11 dem Unternehmer Gelegenheit, im Falle einer unvorhergesehenen Störung des Arbeitsfortgangs, deren Beseitigung nicht in seiner Gewalt stand, von der Behörde eine Terminverlängerung zu erwirken; solche Störungen konnten auch von dritten Personen veranlaßt sein, wie Materiallieferanten, anderen beim selben Bau beschäftigten Handwerkern; die Arbeiter sind nicht eigens erwähnt. Der natürlichen Sympathie der Behörden für die Unternehmer warfen die Arbeiter allerdings vor, sie

[1]) Ein völliges Verbot würde auch — besonders bei Arbeiten auf dem platten Land — der Landwirtschaft ihre ohnehin schon knappen Arbeitskräfte entziehen. — Unentbehrlich sind die Italiener bei gewissen Arbeiten, wie Wildbachverbauungen usw., die spezielle Schulung erfordern.

[2]) HWZ. 1900, 443; HWK. 1900/01, 161.

ergreife zugunsten der Unternehmer einseitig Partei im Falle von Arbeitsstreitigkeiten, sei es durch Terminverlängerung bei schon vergebenen Arbeiten, sei es durch Hinausschiebung der Vergebung selbst in Streikzeiten. Es entsprach auch völlig der oben gekennzeichneten bayerischen „Sozialpolitik zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Ruhe", in unruhigen Zeiten mit Submissionen innezuhalten und somit die Position der Unternehmer beträchtlich zu stärken, mochten die Forderungen der Arbeiter gerecht oder ungerecht sein, mochte sogar der Unternehmer selbst — vielleicht aus nur geschäftlichen Gründen — die Arbeiter ausgesperrt haben. Von hier aus erscheint es nicht erstaunlich, wenn im Handelskammerbericht[1]) 1873 die Münchener Bau- und Maurergeschäfte an die Regierung den Wunsch zu richten wagten, die Behörden sollten behufs Verstärkung der Arbeitgeberposition gegenüber den Lohnforderungen der damals streikenden Arbeiter ihre Baubedürfnisse auf ein Minimum reduzieren.

Für eine moderne und wahrhaft sozialpolitische Finanzverwaltung kann es weder eine prinzipienlose Behandlung des Streikklauselproblems von Fall zu Fall nach Sympathie- oder Opportunitätsgesichtspunkten geben, noch auch eine absolute Lösung des Problems im Sinne einer bedingungslosen Gewährung oder Verweigerung der von den Unternehmern verlangten Streikklausel. Die vorbehaltslose Gewährung würde allen auf Verbesserung ihrer Lage gerichteten Bestrebungen der Arbeiter gefährlich sein, weil ihren Streiks jeder Stachel genommen wäre, und würde sie sogar völlig schutzlos einer Aussperrung des Unternehmers preisgeben, der selbst gar nichts verlöre; die freie Möglichkeit des Unternehmers, sich Terminverlängerungen durch Arbeiteraussperrungen verschaffen zu können, würde am Ende die Behörde selbst schutzlos der Willkür des Unternehmers preisgeben. Anderseits würde eine vorbehaltslose Versagung der Streikklausel ihn schutzlos der Gnade der Arbeiter ausliefern, da er nur zu wählen hätte zwischen Bewilligung von beliebigen Arbeiteransprüchen hier, Konventionalstrafen, Kautionsverlust und Entziehung der Arbeit im Fall von Streiks dort.

Die Lösung des Problems kann demnach nur eine relative sein. Nur bei Arbeitsunterbrechungen, an denen den Unter-

[1]) HKOB. 1873, Anl. 8, S. 33.

nehmer keine Schuld trifft, ist ihm eine Terminsverlängerung zu gewähren. Daraus folgt: die Möglichkeit der richtigen Lösung des Streikklauselproblems im Einzelfall setzt voraus: die Einsetzung von Arbeiterbedingungen in die Kontrakte. Denn der Schwierigkeit, zu entscheiden, was Recht ist und Unrecht, Schuld und Nichtschuld, der Mühe und Verantwortlichkeit, als Käuferin und Bestellerin von Waren zugleich ein Schiedsrichteramt übernehmen zu müssen, entgeht die Behörde dadurch, daß sie gleich beim Kaufabschluß die Arbeitsbedingungen für die Dauer des Vertrags fixiert. Möglich wäre es freilich, vertraglich den Unternehmer vor das Einigungsamt oder sonstige unparteiische Dritte zu zwingen. Das geratenste ist aber: Streitverhütung und Friedenssicherung im vorhinein.

Durch den stillschweigenden oder ausdrücklichen Vorbehalt, eine Terminhinausschiebung zu gewähren bzw. zu versagen, je nach Umständen, gewinnen die Arbeiterbedingungen den Charakter einer bindenden Regelung des Arbeitsvertrags für Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die Dauer des Vertrags. Der Vorbehalt wirkt wie ein Zwangsmittel, das selbsttätig beide Teile zu Einhaltung der Arbeitsbedingungen zwingt und der Behörde die Mühe abnimmt, selbst deren Vollzug zu kontrollieren. Die Möglichkeit zu streiken und die Nichtverlängerung des Termins, sowie die übrigen Folgen einer Vertragsbrüchigkeit für den Unternehmer, falls er die Bedingungen nicht erfüllt, bewirken, daß nicht nur die Behörde, sondern der Arbeiter selbst ein wahrhaftes R e c h t auf Erfüllung der von der Behörde bedungenen Arbeiterklauseln bekommt. Umgekehrt erwächst ihnen auch — im eigensten Interesse — die P f l i c h t zu deren Einhaltung gegenüber Behörde und Unternehmer, da dieser jede Mehrforderung ablehnen kann in der Gewißheit seines Rechts auf Terminverlängerung im Streikfall.

So wird durch ein solches in sich geschlossenes Gefüge von dreiseitig verbindlichen Arbeiterbedingungen in wahrhaft sozialpolitischer Weise „Ruhe und Ordnung“ im Unternehmerbetrieb zu allerseitigem Vorteil gewahrt. Alles kam daher darauf an: Werden künftig Arbeiterbedingungen in den Kontrakten stehen? Wie wird die Verwaltung sie abfassen? Wie sie wirksam durchsetzen?

2. Die Reform von 1903

Diese Verordnung[1]) ist die erste, in der die Vergebungsgrundsätze für alle Arten von Sachgütern statuiert werden. In subjektiver Beziehung erstreckt sie sich nicht auf den Bedarf der Militärverwaltung, in objektiver nicht auf Erwerbungen im Bank-, Börsen- und Marktverkehr, nicht auf Regiearbeiten, nicht auf Lieferungen, die von staatlichen Verwaltungen aneinander erfolgen. Der Hauptteil der Regeln gilt der Vergebung der Bauarbeiten, dem technisch schwierigsten, reformbedürftigsten Zweig des Beschaffungswesens. Die Anlage „Allgemeine Vertragsbedingungen" gilt nur dem Bauwesen; für andere Vergebungen ist jedem Ministerium die Aufstellung eigener Bedingungen vorbehalten, wie denn auch jedes Ressort für die Vergebungstechnik selbst nicht unbedingt an die Instruktion gebunden ist. Redaktionell zeichnet die neue Verordnung vor den früheren sich aus durch größere Klarheit und Knappheit sowohl der einzelnen Normen wie der Anordnung überhaupt; sie ist auch mehr als die beiden früheren an die Öffentlichkeit gerichtet, ist nicht bloß eine interne Geschäftsinstruktion. — Der Inhalt ihrer Normen sei dargestellt in derselben Anordnung wie die Mißstände und Reformwünsche im vorigen Abschnitt.

1. Öffentliche Ausschreibung mit Vergebung an den Mindestfordernden ist die Regel; sie wird aber nicht mechanisch nach rein quantitativen Gesichtspunkten angewendet. Nur an Unternehmer, von denen tüchtige, pünktliche und vollständige Ausführung der Aufträge mit Sicherheit erwartet werden kann, soll vergeben werden; ausgeschlossen können werden solche, die bei früheren Staatsaufträgen ihre Verbindlichkeiten nicht erfüllt haben. Bei Prüfung der Angebote sind die diesen Bedingungen nicht genügenden Bieter

[1]) 2. April 1903; GVBl. 137.

ausgeschlossen, dann diejenigen Gebote, welche den vorgeschriebenen Proben usw. nicht entsprechen oder bei denen die Proben nicht genügen. Von den übrig bleibenden ist nur ein solches zuschlagswürdig, das in jeder Beziehung annehmbar ist und tüchtige, rechtzeitige Ausführung gewährleistet. Bewerber, die der Behörde unbekannt sind, müssen in der Verhandlung bei Gefahr des Ausschlusses von der Bewerbung in Person erscheinen oder sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen, um auf Verlangen sogleich den Nachweis über ihre Befähigung und Leistungsfähigkeit erbringen zu können. Ist bei einem unverhältnismäßig niederen Angebot zweifelhaft, ob diese Gewähr besteht oder ein Irrtum unterlaufen ist, so hat die Behörde den Bewerber innerhalb der Zuschlagsfrist zu Aufklärungen zu veranlassen; erfolgen diese befriedigend und erscheint der Bewerber leistungsfähig und zuverlässig, so ist die Bewerbung zugelassen, sonst abzuweisen. Erst nach solcher Prüfung erhält der Billigste den Zuschlag; sind den Bewerbern nähere Vorschläge über die Konstruktion, Materialien, Einrichtungen usw. freigelassen worden, so ist der Zuschlag auf jenes Gebot zu erteilen, das für den gegebenen Fall als das geeignetste und zugleich in Abwägung aller maßgebenden Verhältnisse als das preiswürdigste erscheint.

Berechnungsgrundlagen sind Leistungsverzeichnisse, d. h. Blankolisten, die ohne Preissätze sämtliche Hauptleistungen und die erheblichen Nebenleistungen in gesonderten Posten enthalten sollen; soweit nötig sind sie durch Zeichnungen, Muster usw. zu verdeutlichen. Diese, sowie die Vertragsbedingungen und andere Verbindungsgrundlagen sind bei der Behörde und in besonderen Fällen auch an anderen Stellen während der Bewerbungsfrist zur Einsicht aufzulegen. Schriftstücke und Drucksachen werden kostenlos abgegeben; für Überlassung von Zeichnungen kann Kostenersatz verlangt werden. Das Angebot in den Leistungsverzeichnissen hat in Ziffern für die Einheiten und für die Gesamtleistung zu erfolgen. — Nur ausnahmsweise noch dürfen statt der Leistungsverzeichnisse Kostenvoranschläge mit Preisansätzen der Ausschreibung zugrunde gelegt werden; hier erfolgt das Preisgebot in Prozenten der Anschlagssummen. — Das Minimum der Frist für Einreichung der Gebote ist 14 Tage. Die Zuschlagsfrist soll in allen Fällen, besonders aber bei Lieferung

von Gegenständen, deren Preise häufig schwanken, möglichst kurz bemessen werden.

Die Vergebungsvorschriften sollen die Beamten nicht nur instruieren, sondern sie auch verpflichten gegenüber den Bewerbern, die ein gewisses Recht auf die Durchführung der Bestimmungen haben. Daher haben diese Befugnisse, die die Objektivität und Unparteilichkeit der Beamten wahren sollen; sie können die Gleichberechtigung aller Bieter vor der Behörde selbst kontrollieren. Aber auch die Gleichberechtigung der Bieter mit der Behörde selbst ist möglichst gewahrt, so daß sie nicht wehrlos der Willkür der vergebenden Beamten ausgeliefert sind. Die Bewerber haben Zutritt zum Eröffnungstermin. In dieser Verhandlung ist der Ablauf der Bewerbungsfrist ausdrücklich festzustellen; damit sollen Nachgebote ausgeschlossen, Nachverhandlungen unmöglich gemacht werden. Die Angebote werden eröffnet, ihr wesentlicher Inhalt den Erschienenen bekannt gegeben. Darüber wird ein Protokoll aufgenommen. Eine Veröffentlichung derselben oder der Angebote findet nicht statt. Der Bewerber ist zwar an seine Offerte bis nach Ablauf der Zuschlagsfrist gebunden, aber wegen Verletzung der Vorschriften über Zuschlagserteilung steht den Beteiligten die Beschwerde an die vorgesetzten Stellen zu. Ein Rechtsanspruch allerdings auf Erteilung oder Versagung des Zuschlags oder auf Schadenersatz ist ihnen nicht gegeben, wie auch die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat. Schon erwähnt sind die Vorschriften über Fristen und Kosten, sowie das Auflegen der Bewerbungsgrundlagen. Eingereichte Proben, Pläne, Zeichnungen usw. gehen in das Eigentum des Staats über; der Bieter hat das Recht, die Rücksendung auf seine Kosten zu verlangen. Die Kosten der Vertragsbeurkundung tragen beide Teile je zur Hälfte. Überhaupt ist ja die Beibehaltung des öffentlichen Verfahrens mit Vergebung an den Mindestfordernden zum Teil im Interesse der unparteiischen Behandlung der ganzen Bewerberschaft erfolgt. Was jetzt weniger mechanisch ist als früher, ist ersetzt durch die erweiterten Befugnisse der Offerenten.

Nur in Ausnahmefällen findet statt der allgemeinen Submission ein anderes Verfahren statt, nämlich da, wo das Objekt der Vergebung es gebietet oder doch geraten erscheinen läßt;

nur in einem einzigen Fall da, wo wirtschaftspolitische Gründe es gebieten. — Engere Submission kann angewendet werden, wo die „Ausführung nur von einem engeren Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise erfolgen kann"; diese Norm läßt sowohl eine nähere Spezifikation der einschlägigen Fälle, als auch nähere Bestimmungen über die Auswahl der Einzuladenden, die Art des Zuschlags, die Rechte der Nichteingeladenen vermissen; die Verwaltung hat also unbeschränkte Freiheit, ob sie die engere Submission und wie sie dieselbe benutzen will. — Die freihändige Vergebung darf erfolgen: bei Arbeiten und Lieferungen im Anschlagswert bis 2000 M.; bei Dringlichkeit des Bedarfs; wenn die Ausführung, wie beim Vorhandensein von Patenten und ähnlichen Verhältnissen, nur durch einen bestimmten Unternehmer geschehen kann; wenn nicht mehr als zwei Unternehmer zur Auswahl vorhanden sind; bei Ergebnislosigkeit oder unannehmbarem Ergebnis der allgemeinen oder engeren Submission; bei Nachbestellungen; wenn die Vergebung an einen bestimmten Unternehmer im Interesse der Staatsverwaltung oder im dienstlichen Interesse geboten erscheint. Als Generalklausel aber ist der Regel der öffentlichen Submission folgendes beigefügt: „An Handwerkerorganisationen und ähnliche gewerbliche Vereinigungen können Arbeiten und Lieferungen auch sonst freihändig vergeben werden", d. h. nicht nur wenn sachliche oder technische Gründe es zweckmäßig erscheinen lassen, sondern auch wenn es fiskalisch unzweckmäßig ist. Jedenfalls ist diese Generalausnahme nur eine fakultative Begünstigung, während das öffentliche Verfahren des Antrags Pichler mit seinem Mittelpreiszuschlag in Wahrheit eine obligatorische konkurrenzlose, freihändige Vergebung gewesen wäre. — Zu dieser Generalausnahme kommen alle die Generalbeschränkungen des Prinzips der „allgemeinen Submission mit Zuschlag an den Billigsten", die in allen Begünstigungen, handels-, gewerbe-, sozialpolitischen, enthalten sind und jetzt zu schildern sind. Denn jede Begünstigung schränkt die Konkurrenz in ihrer natürlichen Intensität und Extensität künstlich ein, indem gewisse Kategorien von Bietern ganz ausgeschlossen werden, unter den übrigen aber nicht nur Billigkeitsmotive über den Zuschlag entscheiden.

2. Den kleingewerblichen Bedürfnissen wird durch die konkurrenzlose freihändige Vergebung von Arbeiten bis 2000 M. besondere Rechnung getragen, wenngleich auch gewisse fiskalische Zweckmäßigkeitsgründe dafür sprechen, hier von der allgemeinen Submission abzugehen. Der Hauptzweck dieser Bestimmung ist die Begünstigung der kleinen Meister, wie auch folgende Ausführungsbestimmung beweist: Bei der freihändigen Vergebung regelmäßig wiederkehrender Arbeiten und Lieferungen soll darauf Rücksicht genommen werden, daß unter den ortsangesessenen Gewerbetreibenden nicht einzelne ausschließlich mit Staatsaufträgen bedacht werden, es ist anzustreben, daß unter den mehreren gleich leistungsfähigen Bewerbern, soweit tunlich, durch Verteilung, Abwechslung oder andere Mittel ein möglichst gerechter Ausgleich geschaffen wird.

Die handwerkerpolitischen Bestimmungen: Arbeiten oder Lieferungen größeren Umfangs sind in der Regel in kleinere Lose zu zerlegen. Die Fristen für die Ausführung sollen so bemessen sein, daß auch kleinere Unternehmer sich bewerben können. Bei annähernd gleichwertigem Angebot soll der ortsansässige Bewerber den Vorzug genießen. — Bei Hochbauten sollen die verschiedenen Handwerksgattungen getrennt verdungen werden. Die Generalunternehmung soll grundsätzlich nur da zur Anwendung kommen, wo örtliche Verhältnisse oder Mangel an tüchtigen Unternehmern der einzelnen Handwerksgattungen oder ganz besondere Gründe eine andere Vergebungsart untunlich erscheinen lassen. Bei Vergebungen der einzelnen Handwerksgattungen ist darauf zu sehen, daß der Unternehmer imstande ist, die Arbeiten der Hauptsache nach im eigenen Betrieb herzustellen. Eine Weitervergebung des Ganzen oder von Teilen ist nur mit Genehmigung gestattet.

3. Es werden stufenweise einander vorgezogen im Falle annähernd gleichwertigen Angebots: Der Ortsansässige dem Einheimischen, der Einheimische (d. i. Bayer) dem Inländer (d. i. nicht bayerischen Deutschen), der Inländer dem Ausländer (nicht Deutschen). Zur Vergebung an Ausländer — also nicht an nicht bayerische Deutsche! — ist die ministerielle Genehmigung erforderlich.

4. Die Vertragsbedingungen sind fast durchaus in einem dem Unternehmer günstigen Sinn reformiert. Arbeiten und Lieferungen anderer Art als die in den Vertragsgrundlagen vorgesehenen können ihm nur mit seiner Zustimmung übertragen werden, es sei denn, daß eine Trennung von den übrigen Arbeiten nicht möglich oder ohne wesentliche Betriebsstörung nicht durchführbar ist. Zu Mehrleistungen bis 10 Proz. ist er verpflichtet, bei mehr als 10 Proz. findet eine neue Preisvereinbarung statt; unterläßt er den Antrag auf Neuvereinbarung, so kann die Behörde unter Ausschluß des Rechtswegs nach billigem Ermessen einen Preis bestimmen. Minderleistungen muß er sich bis 10 Proz. gefallen lassen; für das Plus ist er berechtigt, Ersatz des nachweislich erwachsenen Schadens, nicht aber des Gewinnentgangs zu fordern. Eigenmächtige Vertragsabweichungen sind verboten; eigenmächtige Mehrleistungen werden nicht vergütet; eventuell ist er schadensersatzpflichtig, die Behörde berechtigt, auf seine Gefahr und Kosten den vertragswidrigen Zustand beseitigen zu lassen. — Die vereinbarten Preise umfassen auch die Vergütung für die zur planmäßigen Ausführung gehörenden Nebenleistungen, insbesondere für die Stellung von Werkzeugen, Geräten und Rüstungen, für die Abführung des Tagwassers aus den Baugruben, für Herstellung und Unterhaltung von Zufuhrwegen usw. usw.; alle die in großer Zahl, aber nicht erschöpfend aufgeführten sogenannten Nebenleistungen sind gratis zu leisten. Der Unternehmer hat auch seine Rüstungen anderen Handwerkern nach Anordnung der Behörde unentgeltlich zu überlassen.

Die Kaution beträgt 5 Proz. der Vertragssummen; höher soll sie nur sein in Ausnahmefällen, um den Staat vor Schaden zu bewahren. In der Regel ist Kaution nur zu leisten bei Arbeiten im Wert von 4000 M. und darüber; jede Kaution kann erlassen werden, wenn die Natur der Leistung den Verzicht gestattet. Dagegen muß auch die Sicherheit von 200 M. und darunter geleistet werden, wenn die Persönlichkeit des Unternehmers eine Pflichterfüllung nicht verbürgt. §§ 232—240 BGB. finden Anwendung; doch sind bewegliche Sachen als Faustpfand ausgeschlossen. Auf Antrag begnügt die Behörde sich mit der Einbehaltung von Abschlagszahlungen, zahlt dann aber nur 80 Proz.

aus. Die nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch zugelassenen Wertpapiere bürgen in voller Höhe des Kurswertes. Ein Bürge muß auf die Einreden der §§ 770—71 BGB. verzichten. Bargeld wird nicht verzinst. Nach Erfüllung der Vertragspflichten ist die Kaution sofort freizugeben.

Die Konventionalstrafe ist in angemessenen Grenzen zu bemessen, soll aber 10 Proz. der Vertragssumme nicht übersteigen. Sie ist nur dann auszubedingen, wenn die rechtzeitige Erfüllung von erheblicher Bedeutung ist. Die Vereinbarung kann besonders dann unterbleiben, wenn die Leistung in derselben Art und zum gleichen Preis jederzeit anderweitig beschafft werden kann. §§ 339—341 BGB. sind maßgebend; die Strafe gilt jedoch auch dann als verwirkt, wenn die Behörde die verspätete oder ungenügende Leistung vorbehaltslos angenommen hat.

Bei Leistungsverzug verfällt die Konventionalstrafe und wird eine Nachfrist gesetzt. Nach deren ungenütztem Ablauf geht der Unternehmer seiner Rechte nach § 360 BGB. verlustig. Die Behörde kann entweder gänzlich zurücktreten oder ihm die Weiterausführung ganz oder teilweise entziehen oder auf Erfüllung bestehen. In allen drei Fällen hat er der Behörde den Säumnisschaden zu ersetzen; beim Rücktritt auch die Mehrkosten, die erwachsen aus der Weitervergebung oder Regieausführung.

Dagegen ist die bauleitende Behörde vollauf berechtigt zu jederzeitigem Annahmeverzug: sie kann beliebig die Bauausführung endgültig oder vorläufig einstellen. Erst nach sechs Monaten kann der Unternehmer bei vorläufiger Einstellung zurücktreten. Dann kann, wenn diese wegen eines vom Staat zu vertretenden Umstands erfolgt ist, der Unternehmer Vergütung für die schon geleistete Arbeit fordern, ferner Schadenersatz, nicht aber Ersatz des Gewinnentgangs. Hat der Unternehmer den Umstand zu vertreten, ist er schadenersatzpflichtig.

Bei Streitfällen ist der reguläre Instanzenzug zur Entscheidung berufen; soweit gerichtliche Entscheidung nicht völlig ausgeschlossen ist, kann der Beschwerdeführer binnen einer 14tägigen Frist nach der ministeriellen Entscheidung Klage

beim ordentlichen Gericht erheben. Ein Schiedsgericht kann nur durch Schiedsvertrag zur Entscheidung berufen werden. Jeder Teil ernennt einen Schiedsrichter; ausgeschlossen sind unmittelbar Beteiligte und Beamte, zu deren Geschäftskreis die Angelegenheit gehört. Einigen sich die zwei Schiedsrichter nicht, so ernennen sie einen Obmann; einigen sie sich über dessen Wahl nicht, so ernennt ihn die unbeteiligte Kreisregierung, deren Sitz dem der vertragschließenden Behörde am nächsten gelegen ist. Eine Aufhebung des Schiedsspruchs aus den in § 1041 CPO. erwähnten Gründen findet nicht statt.

Kosten von Briefen und Telegrammen trägt der Absender, unbeschadet der eventuellen Postportofreiheit der Behörde. Die Abrechnung soll über jede einzelne Leistung und mit tunlichster Beschleunigung erfolgen; desgleichen die Vorlage und Prüfung der Abrechnungen.

Abschlagszahlungen finden nach behördlichem Ermessen statt; nicht aber über 90 Proz. vor Anerkennung der Schlußrechnung; nachher, jedoch vor Genehmigung der vorgesetzten Instanz, bis 98 Proz., nach dieser Genehmigung Restzahlung. — Auf die Gewährleistung findet § 638 BGB. Anwendung; jedoch muß der Unternehmer auf den Einwand der verspäteten Mängelanzeige verzichten. Zahlungen an Gläubiger des Unternehmers erfolgen nur in den ausdrücklich bestimmten Fällen, also nur an Arbeiter und Handwerker, nicht an Lieferanten usw., und im Fall gerichtlicher Überweisung.

5. Die Arbeiterbedingungen sind teils als Bewerbs-, teils als Vertragsbedingungen eingeführt. Bei der Angebotsprüfung haben Ausschließung von der Berücksichtigung solche Unternehmer zu gewärtigen, von denen bekannt ist, daß sie in ihren Betrieben eine über das übliche Maß hinausgehende Arbeitszeit eingeführt haben oder daß sie ihren Arbeitern Löhne zahlen, die hinter dem Durchschnitt der in dem Gewerbezweig üblichen Löhne erheblich zurückstehen, oder Gegenstände, deren Herstellung in Werkstätten üblich ist, in Heimarbeit vergeben. Nähere Bestimmungen über den Maßstab der Üblichkeit und Gewerbsüblichkeit fehlen; sie sind um so unnötiger, als ja auch nicht eine aktiv tätige Erkundung und Kontrolle vor-

gesehen ist, sondern ein ganz passives Kundwerden, die Offenkundigkeit unsozialpolitischen Verhaltens dem Fiskus als eine genügende Garantie des Arbeiterschutzes bei Submissionen erscheint. Weniger platonisch als diese Mindestlohn- und Höchstarbeitszeitfixierung sind die in den Kontrakt aufgenommenen Bedingungen, die den Arbeitern die Erfüllung der Arbeitgeberpflichten garantieren. Also an Stelle einer wirksamen Beeinflussung des Inhalts der Arbeitsverträge doch wenigstens eine Einflußnahme auf ihre Erfüllung! Der Unternehmer ist verpflichtet, der Behörde auf Verlangen jederzeit über die mit seinen Handwerkern und Arbeitern geschlossenen Verträge und deren Erfüllung unter Vorlegung der Lohnlisten und sonstigen Unterlagen Aufschluß zu erteilen. Ergibt sich, daß er diese seine Verpflichtungen nicht oder nicht pünktlich erfüllt, so ist die Behörde befugt, die von ihm geschuldeten Beträge auf seine Rechnung unmittelbar an die Berechtigten zu bezahlen. Der Unternehmer ist kontraktlich verpflichtet: zu Befolgung der Sozialversicherungsgesetze hinsichtlich aller beim Bau beschäftigten Arbeiter; zu strengster Einhaltung der Unfallverhütungsvorschriften; zu Besorgung aller Einrichtungen für angemessene Unterkunft und Verpflegung seiner Arbeiter auf eigene Kosten, soweit diese nicht selbst zu entsprechenden Preisen Verpflegung und Unterkunft finden, sowie zu Befolgung aller diesbezüglich an ihn ergehenden Weisungen der Behörde; zu Bereitstellung der zur ersten Hilfeleistung vor Ankunft der Ärzte erforderlichen Verbandmittel und Arzneien nach den Weisungen der Behörde; zu Einhaltung der polizeilichen Schutzvorschriften, ohne die Kosten der Behörde in Rechnung bringen zu dürfen. Im ganzen also wird der Unternehmer durch die behördlichen Arbeiterbedingungen auf nichts weiter verpflichtet als auf seine Verpflichtungen, die ihm schon Gesetze, Verordnungen und Arbeitsverträge auferlegen. Immerhin ist die dadurch erreichte Doppelverpflichtung nicht ein bloßes Ornament; denn gerade Submissionsverträge gaben häufig Anlaß zu derartigen Pflichtverletzungen, die nun unmöglich werden, wenn die Leistung an den Dritten zum Rang einer Leistung an die Behörde erhoben werden. Die Folgen eines Leistungsverzugs treten ein, wenn der Unternehmer die Auskunft über die Verhältnisse von Arbeitern

oder Unterakkordanten verweigert. Positiv sozialpolitisch ist aber nur folgende Kontraktarbeiterbedingung: Bei den Arbeiten dürfen nur tüchtige und geübte Arbeiter verwendet werden. Unter den geeigneten Arbeitern sind die inländischen und unter diesen diejenigen vorzugsweise zu verwenden, die am Ort der Ausführung oder in dessen Nähe wohnen. Untüchtige Arbeiter müssen auf Verlangen der Behörde durch tüchtige ersetzt werden.

3. Erfahrungen und Reformen seit 1903[1])

A. Im allgemeinen

Eine neue Verordnung bedeutet nie die Reform des Submissionswesens. Selbst wenn sie alle Wünsche befriedigt, hängt die Durchführung der normativen Reformen doch ab von einer Reform des Wollens und Könnens der beteiligten Personen. Allerdings gab die Verordnung von 1903 dieser inneren Reform wichtige technische Anhaltspunkte; die Gesundung des Submissionswesens selbst bedarf jedoch der Entwicklung von Jahren.

Selbst bei der allerbesten Normierung bleibt das Submissionsverfahren ein zweischneidiges und schwierig zu handhabendes Instrument. Die Beseitigung des Rechts des Mindestfordernden auf den Zuschlag — in der Ausschreibung steht jetzt fast immer „Zuschlag vorbehalten" — weist die Beamten von selbst auf eine individualisierende Prüfung der Gebote nach qualitativen Momenten, stößt die gewohnheitsmäßigen Schleuderbieter ab, entkleidet die Submission ihres glücksspielartigen Charakters, während zugleich die Öffentlichkeit der Angebotsverlesung eine unsachliche Willkür des Beamten ausschließt. Von seiten der gewerblichen Organisationen scheint viel geschehen zu sein, die Gewerbetreibenden selbst zu wappnen gegen die Gefahren, die nun einmal dem Submissionsverfahren anhaften, wenn geschäftliche Unreife, sei es des Beamten, sei es des Bieters, damit zu tun haben. Brotneid, der Arbeit will um jeden Preis, sei's auch zu eigenem Schaden, scheint mehr und mehr abgelöst zu sein durch einen gewissen Korpsgeist und vorsichtige Kalkulation. Immerhin sprossen zuzeiten noch Submissionsblüten und siegt der Spieler über den Rechner.

[1]) Ungemein reiches Material für dieses Kapitel siehe in HWZ. 1903—1909 unter den Überschriften „Submission", „Vergebung", „Staatsbauten" und ähnlichen.

Verwaltungspsychologisch interessant ist die Beobachtung, daß die Hauptregel, die die Beamten bekamen: sich an keine generelle Regel zu halten, sondern individualisierend und unmechanisch zu verfahren, selbst nicht immer der Gefahr entgeht, bureaukratisch-schematisch gehandhabt zu werden; es sind Fälle vorgekommen, daß man behufs qualitativ-persönlicher Auswahl des geeigneten Unternehmers für Bauarbeiten in der Ausschreibung alle diejenigen Bewerber a limine ausschloß, die nicht den Nachweis erbringen konnten, schon früher dergleichen Aufträge für den Staat ausgeführt zu haben[1]).

Beklagt wird ferner immer noch von seiten einiger Gewerbe ihre übergroße Belastung mit der Summe dessen, was die Behörden „unerhebliche Nebenleistungen" nennen. Das ist dasjenige, was in den Leistungsverzeichnissen fehlt, in den Verträgen aber verlangt und also nicht bezahlt wird. Mag dieser Mißstand absolut auch geringer sein als früher, so wird er relativ doch stärker empfunden, wenn, wie seit 1903, mehr nach Gewerbsgattungen und überdies in kleinen Quanten vergeben wird. Folge der Unbestimmtheit der Leistung sind auch die vielfach noch weit auseinandergehenden Preise der Submittenten, besonders im Bau-, Zimmerer- und Steinmetzgewerbe. Es wird daher die einheitliche Neubearbeitung der „speziellen Bedingungen" für alle bayerischen Bauämter verlangt, um die vornehmlich von jungen Beamten gepflogenen willkürlichen Erschwerungen der Nebenleistungen unmöglich zu machen, den Bewerbern unveränderliche Grundlagen der Berechnung zu schaffen[2]).

So hängt selbst der volle Genuß der in der Verordnung gewährten wirtschaftspolitischen Begünstigungen von Können und Wollen der Beamten ab. Dies ist vollends der Fall, wo nicht zwingende Normen dem Beamten eine „tunlichste" Begünstigung zur Pflicht machen. Zu Bauten und anderen Aufträgen werden immer noch bisweilen Ausländer herangezogen, ausländisches Material in den Kontrakten bedungen — nach Ansicht der Geschädigten stets aus Indolenz gegen die heimatlichen Interessen, nur selten aus wirklich technischer Notwendig-

[1]) Z. B. HWZ. 1906, 117.

[2]) HWK., Amtl. Mitteilungen 11. Januar 1908.

keit. Doch schreitet der Prozeß gegenseitiger Abschließung[1]) der einzelnen Bundesstaaten in puncto staatliche Beschaffungen immer weiter vor. Am unzufriedensten mit der Interpretation und Handhabung der Bestimmungen sind die Handwerker und Arbeiter. Sie wollen teils die fakultativen Bestimmungen in obligatorische verwandeln, teils ganz neue ergänzende Bestimmungen, um wirklich die vollen Vorteile zu erlangen, die sie von der Reform erwartet, aber nicht empfangen haben.

B. Die Mittelstandspolitik im besonderen

Wie schon die Verordnung die Handwerker enttäuscht hat[2]), so hat dies in noch höherem Maß ihre Anwendung in der Praxis getan. Ungleich heftiger als je zuvor arbeitet die Agitation für größere Begünstigung. Jede einzelne Vergebung im Land wird in Versammlungen und in der Presse daraufhin kritisiert, ob sie handwerkerfreundlich gewesen ist. In Beschwerden, Petitionen, Landtagsverhandlungen werden die guten Beamten den schlechten gegenübergestellt; einmal sogar ein guter Regierungspräsident dem weniger freigebigen Minister als Muster vorgehalten.

Von der freihändigen Vergebung an gewerbliche Korporationen haben von Anfang an die Behörden nur selten Gebrauch gemacht; Submission ist die Regel. Grund dafür ist zum Teil das Finanzinteresse, zum Teil die Abneigung[3]) der Behörden, sich in freier Verhandlung mit Vereinigungen ohne Kontrolle einer Konkurrenz über den Preis zu einigen. Daß die freihändige Vergebung teurer ist, bestreiten auch die Handwerker nicht;

---

[1]) HWZ. 1909, 78.

[2]) HWZ. 1903, 128.

[3]) Die Unverträglichkeit der freihändigen Vergebung mit den finanziellen und verwaltungstechnischen Bedürfnissen geht klar hervor aus dem Beispiel des städtischen Submissionwesens in München. Bei der Beratung der Reform 1904 wurde gegen den heftigen Widerstand der technischen Beamten die fakultative freihändige Vergebung an gewerbliche Korporationen in die Verordnung aufgenommen. Als man dann 1908 auf immerwährende dringende Petitionen der Handwerker recherchierte, wie oft tatsächlich von jener freihändigen Vergebung Gebrauch gemacht worden sei, wurde ermittelt: nicht ein einziges Mal. Daraufhin erhielten die Baubeamten den Auftrag, trotz ihrer Abneigung eine Probe damit anzustellen.

sie sei aber auf die Dauer auch fiskalisch rentabel, da die Arbeit gut bezahlter gelernter Meister besser sei; vor allem aber stehe die ehrliche Absicht der Zentralregierung, den Handwerkern Nahrung zu schaffen, in unlösbarem Widerspruch mit der Beibehaltung der Submission; denn die Bauräte usw. könnten ganz gut von sich aus oder im Verein mit gewerblichen Sachverständigen die Selbstkosten jeder Arbeit berechnen, daher sei eine weitere Unterbietung unsinnig; wenn man die unvermeidliche Drückung des handwerklichen Verdienstes durch die Submission mit dem fiskalischen Interesse rechtfertige, müsse man konsequenterweise auch den Beamten ihre Gehälter unter das zum Leben notwendige Maß drücken[1]). Die Betrübnis der Handwerker ist um so größer, als die bloße Inaussichtstellung der freihändigen Vergebung einen forcierten Zusammenschluß der bisher wenig korporationslustigen Meister bewirkt hat. Preisvereinbarungen für den Fall der öffentlichen Ausschreibung, Bestürmen der vergebenden Beamten wegen Erlangung freihändiger Aufträge, korporative Angebote — das macht die Beschäftigung der neuen Gebilde aus. Die Einreichung schon vorher abgemachter Preise durch die Einzelmeister soll den Ämtern die direkte freihändige Vergebung plausibler machen. Die Korporationen einiger Gewerbe haben schon die staatlichen Vergebungen provinziell unter sich aufgeteilt, indem sie sich verpflichtet haben, nur bei Ämtern des eigenen Kreises sich zu bewerben[2]). Das Verbot des § 1009 GO.[3]) treibt die Handwerker den freien Vereinigungen zu, veranlaßt auch Innungsmeister, vielfach neben ihren Innungen rein geschäftliche Vereinigungen zu pflegen; auch haben Innungen sich schon verwandelt in gewöhnliche Korporationen[4]). Outsider und Wortbrüchige jedoch genießen oft die Früchte der eifrigsten Bemühungen der Genossen. Schon 1906 hat denn auch die Zweite Kammer an die Regierung das Ersuchen gerichtet, freihändige Vergebung an

---

[1]) HWZ. 1907, 7. Dezember (Ref. Nagler).

[2]) HWZ. 1906, 182.

[3]) Die Innung darf ihre Mitglieder in der Festsetzung der Preise ihrer Waren oder Leistungen oder in der Annahme von Kunden nicht beschränken. Entgegenstehende Beschlüsse sind ungültig.

[4]) Z. B. die Münchener Glaserzwangsinnung HWZ. 1906, 261.

gewerbliche Vereinigungen solle die regelmäßige Form des Verfahrens bilden; die Submission solle erst dann angewendet werden dürfen, wenn die Verhandlungen mit den Vereinigungen gescheitert seien. Die Regierung[1]) hat es vorgezogen, bei der alten lex incerta zu bleiben, und die vorgeschlagene Reform zurückgewiesen; erstens würde ein solches Privileg die staatlichen Beschaffungen wesentlich verteuern; zweitens seien zu vielen Arbeiten, die sie wünschten, die Handwerksmeister von vornherein ungeeignet; drittens würde ein solches Privileg einen Zwang auf alle Gewerbetreibenden ausüben, den bestehenden Korporationen beizutreten oder neue zu gründen, was im Widerspruch mit der Gewerbeordnung stehe.

Immerhin muß die Regierung gegenüber all dem Drängen beweisen, daß der § 7 doch mehr sein soll als ein bloßes mittelstandspolitisches Ornament in der neuen Verordnung. Es sind daher Ausführungsbestimmungen[2]) erlassen worden. Die Bauämter erhielten vom Ministerium ein Verzeichnis der Innungen, an die Bauarbeiten vergeben werden durften; wegen Beschwerden der anderen gewerblichen Korporationen wurde kurze Zeit später ein Ergänzungsentscheid erlassen, daß auf ihr Ansuchen auch sie in die Verzeichnisse aufgenommen werden sollten; nur müßten sie nachweisen, daß sie sich nicht lediglich zusammengeschlossen haben, um Staatsarbeiten zu bekommen, sondern daß sie neben Erwerbszwecken auch allgemeine Interessen pflegten. Eine erschwerende Auflage müssen sich aber solche Vereinigungen gefallen lassen: sie müssen, im Gegensatz zu Einzelunternehmern, Kaution auch dann leisten, wenn diese geringer ist als 200 M.; ferner dürfe sie nur in Form eines Geldfaustpfandes oder mündelsicherer Inhaberpapiere erfolgen. Der Wunsch der Gewerbe-

[1]) KdRR. 26. Juni 1906. Minister Frhr. v. Feilitzsch: „Ein ausschließliches Privileg kann den Innungen und Handwerksorganisationen nicht eingeräumt werden. Dadurch würde die Arbeit wegen Konkurrenzmangel wesentlich teurer. Es kommt sogar vor, daß Organisationen ad hoc gegründet werden, um diese Vorzüge zu genießen. Die Klagen darüber sind begreiflich und berechtigt. Das Wort: est modus in rebus verdient auch hier Anerkennung.“ Desgleichen Minister Graf Crailsheim a. a. O. Vgl. auch KdAbg. 1909, VIII, 410 ff.

[2]) HWK., Amtl. Mitteilungen 28. Januar 1908: Bericht über ME. 30. Februar 1907 und 25. Juli 1907.

treibenden, es möchten auch Akzepte der Kreditgenossenschaften angenommen werden, ist nicht erfüllt. Ferner haben mit Ermächtigung des Ministeriums die Kreisregierungen Entschließungen erlassen, daß bei Vergebung handwerksmäßiger Arbeiten und Lieferungen bei g l e i c h e r Preisforderung und g l e i c h e r Leistungsfähigkeit die zur Führung des Meistertitels berechtigten Handwerker vorzugsweise zu berücksichtigen seien. Auch dies ist den „Meistern" zu wenig; sie wünschen die Ersetzung von „gleichen" durch „a n n ä h e r n d gleichen"[1]).

Auch die Anordnung, tunlichst in kleinen Losen und getrennt nach Gattungen[2]) zu vergeben, wird in häufigen Fällen nicht

---

[1]) HWZ. 1906, 27.

[2]) HWZ. 1906, 365. Sämtliche Malerarbeiten an den Hochbauten der Linie Donauwörth-Treuchtlingen waren als e i n Akkordobjekt ausgeschrieben worden. Kleinen Handwerkern war anheimgegeben, sich zu Akkordgesellschaften zusammenzuschließen. Es liefen Abgebote von 6—18 Proz. ein auf die Voranschlagssummen von 11 223 M. Der süddeutsche Malermeisterverband bot 8 Proz. ab, eine Münchener Großfirma 18 Proz. und erhielt den Zuschlag. Auf die Beschwerde der Vorstandschaft des ersteren erwiderte das Ministerium: „Die Arbeiten an den Hochbauten der Linie waren infolge Heranziehung kleinerer Geschäftsleute stark in Rückstand gekommen, so daß die zur Ausführung der Malerarbeiten vor dem Eröffnungstermin der Bahnlinie noch verbleibende Zeit eine äußerst beschränkte war. Die Unfertigkeit, insbesondere der Schreinerarbeiten, ließ fast nirgends einen glatten Betrieb der Malerarbeiten zu. Bei Vergebung der letzteren nach kleinen Losen oder bei Übertragung derselben an ein Konsortium kleiner Meister, die unter sich das Objekt verteilt hätten, wäre ein rascher, stetig fortgehender Betrieb nicht möglich gewesen, außerdem wären bei der nötigen Eile ungleichmäßige Arbeiten entstanden. Nur bei Übertragung der ganzen Arbeit an einen mit Arbeitskräften, Material und Rüstzeug versehenen Unternehmer war noch eine rechtzeitige und gleichmäßige Herstellung der Arbeiten zu erreichen; denn nur ein solcher konnte durch beliebiges und rasches Verschieben seiner Hilfsmittel entlang der ganzen Linie je nach Stand der übrigen Arbeiten an den einzelnen Hochbauten Zeit und Arbeitskräfte voll ausnützen. Die im Kostenvoranschlag eingesetzten Preise waren entsprechend der Sachlage sehr hohe. Trotzdem würden die Unternehmer für kleine Lose auch bei 8 Proz. Abgebot mit geringem oder auch ohne Nutzen gearbeitet haben, weil sie bei der Beschränkung des Arbeitsfeldes, den Behinderungen durch den Schreiner ihre Mittel nicht hätten ausnützen können. Dagegen war ein erfahrener Unternehmer in der Lage, für das Ganze bei den hohen Preisen den Anschlag 18 Proz. abzubieten und doch einen Nutzen zu erzielen.

befolgt. Wo es geschieht, ist es nicht immer im fiskalischen Interesse und stets gegen die Neigung der Beamten. Größere Arbeit erfordert die Teilung und Zerlegung immer. Bei schwierigen, sehr umfangreichen, sowie rasch herzustellenden Arbeiten ist eine Heranziehung kleiner Meister unmöglich; allein schon die Vorberechnung der einzelnen Teile erfordert lange Zeit und große Mühe. Ferner ist es im behördlichen Interesse, im Fall nicht geeigneten Ineinandergreifens der einzelnen Handwerksleistungen ein Rechtssubjekt finanziell verantwortlich machen zu können[1]). Auch hier erstreben die Handwerker eine strengere Bindung der Bauämter usw. an die Begünstigungspolitik. Die Dachdeckerinnungen erreichten es, daß die Regierung von Niederbayern ihre Landbauämter anwies, fürder keine Dachdeckerarbeiten an Ziegel-, Schiefer-, Holz-, Zement- und Pappenfabriken zu vergeben, sondern in engerer Submission Dachdeckermeister, und zwar nur solche aus dem Kreis selbst, einzuladen. Das Ministerium des Innern hob diese weitgehende „Interpretation" der Bestimmungen von 1903 auf, da eine solche Selbsteinschränkung auf ein provinzielles und handwerkliches Angebot im Widerspruch stehe mit der Verordnung[2]).

Neue Bestrebungen wollen den Konnex zwischen der Verwaltung und den Handwerkern inniger machen und die bureaukratische Beschaffung des Sachgüterbedarfs durch eine partielle Selbstverwaltung ersetzen, durch die der von der Regierung selbst anerkannte gewerbepolitische Nebenzweck des Beschaffungswesens gehörig zur Geltung kommen solle. Ein aktives Mitwirken der Handwerkskammern, Innungen usw. bei den Vergebungen soll ein zu niedriges Berechnen der Selbstkosten durch die Behörde, ein falsches Rechnen der einzelnen Meister verhüten, die Behörde mit den geeigneten Meistern bekannt machen. Daher sollten gemeinsam zusammengesetzte „Kalku-

Die Verwaltung hatte daher keinen Anlaß, zugunsten der einheimischen Bewerber das höhere Abgebot abzulehnen."

[1]) Bescheid der Eisenbahndirektion M. an den Gewerbeverein M. 24. Mai 1909, HWZ. 1909, 246 ff. Der Einzelvergebung zieht die Behörde noch eher Vergebung an eine Handwerkervereinigung als solche vor.

[2]) HWZ. 1906, 199, 233. Entschließung der Regierung von Niederbayern 14. April 1906, des Ministeriums des Innern 7. Mai 1906, der Regierung von Niederbayern 22. Mai 1906.

lationsbureaus“ Kostenanschläge und Leistungsverzeichnisse ausarbeiten. Tarifverträge sollten, gemäß der freundlichen Gesinnung der Regierung für Lohntarifverträge, auch zwischen der Verwaltung und Innungen über die Minimalpreise einzelner gewerblicher Leistungen geschlossen werden. Die Bewilligung solcher Wünsche würde den bisher beschränkt anerkannten Anspruch der Handwerker auf staatliche Beschäftigung zu einem wahren Recht auf Arbeit und auskömmliche Nahrung machen. Der gewerbepolitische Nebenzweck käme dadurch auch administrativ-technisch zur Erscheinung, die staatliche Sachbeschaffung würde ihren privatgeschäftlichen Charakter völlig abstreifen, so daß die rein privatwirtschaftliche Tätigkeit des Geldausgebens und Kaufens von einer bloß untergeordneten Hilfstätigkeit innerhalb der Staatsverwaltung aufstiege zu der Stufe der selbständigen Hauptstaatstätigkeiten. Der nächste Schritt wäre dann freilich: das Verlangen einer gesetzlichen Regelung des Beschaffungswesens als eines selbständigen Teils der staatlichen Wirtschaftspolitik, eine gesetzliche Anerkennung und Regelung des Rechts der bisher nur passiven Wohltatenempfänger auf aktive Mitverwaltung des Beschaffungswesens, einer rechtlichen Pflicht der Finanzbehörden zu wirtschaftspolitischem Gebaren. Kaufen und Bestellen fiele dann für die Staatsverwaltung auch formell heraus aus dem Privatrecht, hinein ins Verwaltungsrecht. Damit aber müßte die Mittelstandspartei für die zweckmäßige Verwendung der Staatsgelder die gesetzliche Verantwortung übernehmen, die bisher allein bei der Verwaltung war.

C. Die Arbeiterpolitik im besonderen

Nur wenig von dem, was die Arbeiter erhofft haben, erfüllt die neue Verordnung, das Wenige ist noch weniger geworden in der Praxis. Die normativen Arbeiterbedingungen haben wenigstens programmatische Bedeutung: Die Regierung bekennt, daß sie es nicht dulden wolle, daß die Lohnarbeit bei öffentlichen Vergebungen bloßer Produktionsfaktor, der Arbeitslohn abhängig von der Warenpreisbildung, der Arbeiter das wehrlose Opfer der potenzierten Konkurrenz um staatliche Aufträge sei. Doch bleibt es lange beim bloßen Bekennen. Schuld an diesem Fiasko tragen nicht — wie bei der gewerbepolitischen

Begünstigung — finanzielle Rücksichten, sondern verwaltungstechnische Schwierigkeiten. Die Arbeiterbedingungen praktisch wertvoll und technisch brauchbar zu machen, ist die Aufgabe, um die Parteien und Regierung seit 1903 sich bemühen, beide freilich nicht immer in Harmonie; denn nicht nur die technische Unfertigkeit der Arbeiterbedingungen galt es zu reformieren. Besonders die sozialdemokratischen Abgeordneten erhoben den Vorwurf, daß die Mißerfolge nicht allein dem mangelnden Können, sondern guten Teils dem mangelnden Wollen der Regierung und Behörden zuzuschreiben seien. Die Regierung verhehlte auch nicht, daß sie die behördliche Einmischung in die intimen Betriebsverhältnisse der Fabriken usw. am liebsten vermeide, und gerade diese Einmischung ist doch das unerläßliche Mittel der Durchführung der Arbeiterbedingungen. Wenigstens aber eroberten die Sozialdemokraten gleich nach Erlaß der Verordnung gegen den Widerstand des Präsidenten und den Protest der Regierung das den bisherigen Gepflogenheiten widersprechende parlamentarische Recht, die Betriebsverhältnisse der staatlich beschäftigten Fabriken und das Mißverhältnis zwischen den Arbeitsverhältnissen dort und den Bedingungen der Verordnung öffentlich zu besprechen[1]).

Die Lohnklausel als Bewerbsbedingung statt als Vertragsbedingung ist wertlos, wenn die Verwaltung nicht tatsächlich den Betrieb des Bewerbers auf die Erfüllung der Bedingung hin untersucht. Die Regierung aber hat sich gegenüber den Vorwürfen, sie unterlasse diese Untersuchung, entschuldigt[2]): „Wir können keine förmliche Inquisition anstellen darüber, wie die Arbeiter bezahlt werden". Wo tatsächlich Lohnlisten eingefordert worden sind, hat man sich zumeist mit der Einforderung begnügt, also einer rein formellen Kontrolle. Auch wo die leichte Möglichkeit gewesen wäre, Mindestlöhne durchzusetzen, z. B. wo Tarifverträge einen bequemen Maßstab geboten haben, hat die Behörde meist Tarifbrüche des Unternehmers geduldet. Bei einer anderen Beschwerde rechtfertigte sich der Minister damit, in der Verordnung heiße es:

---

[1]) KdAbg. 1903/04, XV, 982, 985.

[2]) KdAbg. 1903/04 (Frauendorfer).

Auszuschließen sind Unternehmer, von denen „bekannt ist", daß sie zu geringe Löhne zahlen usw.: „das ist der Wortlaut der einschlägigen Vorschrift und daran habe ich mich zu halten. Nun kann ich konstatieren, daß mir bisher nicht bekannt worden ist, daß in den Lokomotivfabriken von M. und K. solche Löhne gezahlt wurden[1])". Bei Notstandsarbeiten zahlen die Unternehmer oft mit Duldung der Verwaltung „Notstandslöhne", trotzdem sie selbst normale Bezahlung empfangen. So wird es begreiflich, daß immer noch die ausländischen Arbeiter bei Staatsbauten den inländischen starke Konkurrenz machen und die Löhne drücken können. Nicht besser ist es den übrigen sozialpolitischen Bestimmungen gegangen. Gleich beim ersten großen Staatsbau seit 1903 wurde die Grundaushebung und Betonierung zu einem sehr niedrigen Preise einem Unternehmer vergeben, der seine Arbeit in Untersubmissionen an Zwischenmeister zu so schlechten Bedingungen weitergab, daß gleich das Gewerbegericht mit Arbeitsstreitigkeiten zu tun hatte[2]). Die Arbeiter klagen: Nirgends so oft wie bei Bauten für den Staat würden die gesetzlichen und ortspolizeilichen Arbeiterschutzbestimmungen verletzt. Der Unternehmer mache sich hier eines doppelten Unrechts schuldig, einer Vertragsverletzung und Gesetzesverletzung, beides aber im Dienst und mit Duldung desselben Staats, der ihn gesetzlich und kontraktlich verpflichtet habe. Der vom Bundesrat angeordnete Neunstundentag für Sandsteinarbeiten pflege bei Staatsbauten überschritten zu werden. Bei einem Staatsbau haben die Arbeiter erst streiken müssen, damit der Unternehmer die Arbeiterschutzbestimmungen einhalte. Nach dem oben festgestellten Zusammenhang zwischen Arbeiterbedingungen und Streikklausel muß notwendig die Unzulänglichkeit der Arbeiterbedingungen eine unzulängliche Unparteilichkeit der Behörde erzeugen, wenn Arbeitsstreitigkeiten bei Gelegenheit öffentlicher Arbeiten vorkommen. Gerade die

[1]) KdAbg. 1903/04, XV, 984.

[2]) KdAbg. 1905/06, 25. Oktober 1905 (Abgeordneter Timm). Bei einem anderen Münchener Bau suchte der Unternehmer, um ja recht billige Kräfte zu bekommen, im „Amperboten" Arbeiter und zahlte 46 Pf., trotzdem kurz vorher die Arbeitgeber- und Arbeiterorganisationen 50 Pf. als Mindestlohn, 52 Pf. als Durchschnittslohn vereinbart hatten.

Großindustrie, die sich prinzipiell vom Staat in ihre Arbeitsverhältnisse nichts hineinreden läßt, genießt trotzdem volle Unterstützung der Behörden bei Streiks und Aussperrungen. Als 1904 die Lokomotiv- und Waggonfabriken[1]) ihre Arbeiter aussperrten — es handelte sich um den bekannten Revers, durch dessen Unterzeichnung die Metallarbeiter auf ihre Koalitionsfreiheit verzichten sollten — und jede Vermittlung der Minister und des Gewerbegerichts ablehnten, wurde ihnen von der Verkehrsverwaltung der Lieferungstermin für bereits bestellte Ware um die Dauer der Aussperrung hinausgeschoben. Der Minister entschuldigte sich: es existiere keine ausdrückliche Streikklausel zugunsten der Lieferanten, unmöglich aber könne er eine bereits halb fertige Bestellung ihnen entziehen und neue Verträge mit auswärtigen Firmen abschließen; das hätte schließlich auch die Metallarbeiter selbst geschädigt. — Gleicherweise schob anläßlich der Bauarbeiteraussperrung[2]) 1904 das Verkehrsministerium die Vergebung der Bauarbeiten zum Neubau des Ministerialgebäudes lange Monate hinaus, bis zur Beendigung des Streiks, trotzdem einige Unternehmer bereit waren, die Bedingungen der Arbeiter zu erfüllen und den Bau zu übernehmen, trotz herrschender Arbeitsnot und Vorhandensein Arbeitswilliger. Die Arbeiter warfen denn auch dem Minister vor: solche vorgebliche Nichteinmischung sei allerintensivste und parteiischeste Einmischung; „was geht das Verkehrsministerium überhaupt die Arbeiteraussperrung an?"; wahre Neutralität wäre eine sofortige Vergebung gewesen.

Gegenüber allen diesen Mißständen bedarf es nicht so sehr neuer Reformbestimmungen an Stelle derer in der Verordnung, als vielmehr einiger Ausführungsbestimmungen zu den schon vorhandenen, deren praktische Unwirksamkeit die Mißstände verschuldet hat.

Ungenügend ist vor allem die Kontrolle durch die staatlichen Organe. Seit einigen Jahren haben bei den meisten Bau-

---

[1]) KdAbg. 1905, I, 345.

[2]) KdAbg. 1905, I, 344. Der Revers lautete: „Unterzeichneter erklärt hiermit, daß er nicht Mitglied einer Arbeiterorganisation ist und verpflichtet sich, weder streikende noch ausgesperrte Arbeiter mit Beiträgen zu unterstützen."

ämtern auf Ersuchen der Regierung die jeweiligen städtischen Baukontrolleure — selbst ehemalige Arbeiter — die Kontrolle der staatlichen Bauten mitübernommen.

Ferner bedarf der vergebende Beamte eines praktischen Maßstabs bei Festsetzung dessen, was im einzelnen Fall der gerechte Inhalt der Arbeiterbedingungen, besonders der Lohnklausel, sein soll. Es muß ihm die Anlehnung an schon vorhandene Lohnhöhen ermöglicht werden; in jedem Fall soll er wissen, wie er seine Pflicht zu erfüllen hat. Sowohl das „Wie" als das „Ob" muß gänzlich seiner Willkür entrückt sein. Je leichter zu handhaben der gebotene Maßstab, d. h. je mehr formell die Tätigkeit der Lohnfestsetzung ist und je mehr es allein darauf ankommt, den Unternehmer auf schon allgemein existierende Arbeitsbedingungen in den Arbeiterbedingungen wirksam zu verpflichten, desto geringer ist die Versuchung für den Beamten, seine Pflicht überhaupt zu vernachlässigen. Der einzige tatsächlich überall existierende Maßstab sind die „ortsüblichen Taglöhne" der Sozialversicherung[1]), diese sind aber unbrauchbar als Untergrenze von Arbeitslöhnen; sie sind von vornherein zu niedrig angesetzt und dieser Mangel ist im Lauf der Jahre noch fühlbarer geworden, da auch die Revision mangelhaft ist; eine solche Untergrenze des Lohns bedeutet eine Unterbezahlung der Arbeiter. Brauchbar sind zwei andere Maßstäbe: Die Löhne der direkten Staatsarbeiter und die gewerbsüblichen Löhne, insbesondere die Mindestlöhne der Tarifverträge. Daher wurde 1905 beantragt[2]): Private Unternehmer sollten staatliche Aufträge nur bekommen, wenn sie ihren Arbeitern mindestens die in den staatlichen Betrieben bezahlten Mindestlöhne nach den Grundsätzen der Ortsklassen gewähren. Wo Tarifverträge bestehen, sind diese für die Bemessung der Lohn- und Arbeitsbedingungen maßgebend. Unternehmer, die durch ihr Verschulden wiederholt wegen Übertretung der bestehenden Arbeiterschutzbestimmungen bestraft worden sind oder die Lohn- und Arbeitsbedingungen mit ihren Arbeitern nicht durch Tarifver-

[1]) Über die Art und Weise der Ermittlung des ortsüblichen Taglohns KdAbg. 1905/06, I, 831.

[2]) Antrag Segitz Rep. 1903/04, 14, Verh. XI, 191 ff., Rep. 1905/06, 22, Verh. I, 821 ff.

träge geregelt haben, werden bei Übertragung von staatlichen Arbeiten in der Regel nicht berücksichtigt.

Eine autonome Lohnfestsetzung durch die vergebende Behörde ist also gänzlich abgelehnt. Das ist die praktisch allein wertvolle Arbeiterbedingung, die die Willkür des Beamten und die des Unternehmers gleicherweise ausschließt. Tarifverträge sind das Ergebnis freier Übereinkunft der Majorität der Arbeitgeber und Arbeiter. Daher sollen sie primo loco den Inhalt der Arbeiterbedingungen bestimmen. Subsidiär die Regiearbeitsbedingungen, also der Maßstab der direkten Staatsarbeiter, wo der gewerbsübliche versagt. Solange die Regiewerkstätten nicht die Musterbetriebe sind, zu denen die fast alljährlich wiederkehrenden sozialdemokratischen Anträge sie machen wollen, bedeutet die Zwangsanpassung des Unternehmerbetriebs an den staatlichen noch keine positive Förderung der Arbeiter über das normale Maß hinaus, sondern nur eine — meist sogar etwas unternormale — Untergrenze des Lohndrucks bei Submissionen. Wohl aber bedeutet die Verpflichtung des Unternehmers auf vorhandene Tarifbedingungen, gerade weil sie die normale Grenze noch ausdrücklich festigt und bestätigt, eine positive Förderung der Stellung der Arbeiter im Lohnkampf. Der Staat muß also, gerade wenn er diese neutralste und gerechteste Methode der Festsetzung der Arbeiterbedingungen anwendet, notwendig positiv sozialpolitisch wirken. Per argumentum e contrario ergibt sich diese Notwendigkeit und wird bestätigt durch die bisherigen Erfahrungen. Gerade die staatlichen Submissionen haben immer Anlaß zu Tarifbrüchen geboten; die Bemühungen der Einigungsämter sind vereitelt worden, wenn Submissionspreise den Unternehmer zu Ausbeutung der Arbeiter gezwungen haben; dem Staat, der den Unternehmer nicht auf die Einhaltung von Tarifverträgen noch einmal ausdrücklich im Submissionsvertrag zwingt, werfen die Arbeiter vor, er handle nicht nur antisozialpolitisch, sondern direkt antistaatlich, da er hier vereitle, was er dort erstrebe. Eine Unterwerfung der Arbeiterbedingungen unter die Tarifverträge ist nicht: Zwang des Unternehmers zu Enthaltung von einseitig und willkürlich durch die Behörde festgesetzten Arbeitsbedingungen, sondern ein Zwang für den Unternehmer, selbst abzustehen von einseitig und willkürlich

durch ihn festgesetzten Arbeitsbedingungen und sich gütlich mit den Arbeitern zu einigen; eine Förderung der konstitutionellen Betriebsverfassung, der Arbeiterkoalitionen. Der Fiskus ist eine Autorität, die dem Gezwungenen volle Freiheit läßt, ob er sich dem Zwang unterwerfen will: der Unternehmer braucht nur auf Staatsaufträge zu verzichten, wenn er sich nicht friedlich durch Vertrag mit seinen Arbeitern einigen will oder bestehende Tarifverträge nicht anerkennen will. Die Befürworter dieser Reform gehen freilich weiter: Die Konsequenz erfordere es, daß ein Staat, der Arbeiterbedingungen in seine Kontrakte aufgenommen hat, sich nicht nur passiv duldend gegenüber Tarifverträgen und Koalitionen verhält, sondern aktiv fördernd. Wenn einmal Tarifverträge als einzige einwandfreie Grundlage der staatlichen Arbeiterbedingungen bei Vergebungen erkannt sind und die Notwendigkeit von Arbeiterbedingungen in aller Beteiligten Interesse feststeht, muß der Staat — wenn nicht durch gesetzliche Förderung der Tarifverträge — wenigstens durch energische Durchführung der Arbeiterbedingungen selbst die Tarifverträge fördern. Die Zweite Kammer verlangt denn auch den Ausschluß aller derjenigen Unternehmer von Staatsaufträgen, die mit ihren Arbeitern sich nicht tarifvertraglich einigen. Weitergehend verlangen einige sogar, der Staat möge mit den privaten Unternehmern, die Aufträge bekommen, zugunsten der Arbeiter selbst Tarifverträge abschließen[1]).

1905 hat die bayerische Regierung prinzipiell ihr Wohlwollen für Tarifverträge bekannt[2]). Gerade aber da, wo die meiste Gelegenheit ist, dies Wohlwollen in die Tat umzusetzen, bei den fiskalischen Vergebungen, läßt sie es nach Ansicht der Arbeiter an der nötigen Energie fehlen. Wohl werden mehr als ehedem die Unternehmer auf Einhaltung bestehender Verträge verpflichtet. Die Behörden scheuen aber davor zurück, sich selbst diese Grundlage der Arbeiterbedingungen zu schaffen, wo sie fehlt. Es gebe im Baugewerbe noch so wenig Tarifverträge,

[1]) KdAbg. 1905/06, I, 833 ff., Rep. S. 26.

[2]) ME. des Staatsministeriums des Kgl. Hauses und des Äußeren 2. Mai 1905. Ferner ME. 30. März 1906; darin wird angeordnet, daß die Gewerbeaufsichtsbeamten „aufklärend und anregend" für Tarifverträge arbeiten sollen.

erwiderte ein Regierungsvertreter auf die Vorwürfe, der § 4 werde nicht eingehalten. Die Regierung sei selbst daran schuld — wurde ihm entgegnet — denn sie könne ihre Unternehmer zu Tarifverträgen zwingen[1]).

Stärker noch als diese Abneigung des Fiskus gegen positive Sozialpolitik überhaupt sind die mittelstandspolitischen Gegenströmungen, die die Energie einer fiskalischen Tarifvertragsbegünstigung lähmen. Dem oben erwähnten Antrag fügte die Kammermehrheit selbst die Klausel bei[2]): Auf Handwerker und Gewerbetreibende unter zehn Arbeitern finden vorstehende Bestimmungen keine Anwendung. Handwerker also, die Staatsaufträge bekommen, dürfen niederere Löhne zahlen als der Staat selbst in seinen eigenen Betrieben, brauchen sich an bestehende Tarifverträge nicht zu halten, werden nicht veranlaßt, neue einzugehen, haben selbst bei mehrfacher Verletzung der bestehenden Arbeiterschutzbestimmungen den Ausschluß von Staatsarbeiten nicht zu fürchten. Mit dieser Klausel, die nur den Sozialdemokraten eine Verschlechterung des bisherigen Zustands schien, hat die Regierung sich einverstanden erklärt[3]). Einer ähnlichen Beschränkung hatte sie schon früher in einem speziellen Fall zugestimmt. 1904 wurde in der Kammer wieder einmal über den Antrag verhandelt: Druckaufträge dürfen nur an solche Druckereien vergeben werden, die ihre Arbeiter nach dem von dem Deutschen Buchdruckerverband mit den Prinzipalen vereinbarten Tarif entlohnen[4]). Gegenüber der Handelskammer hatten die soliden und großen Firmen schon lang zuvor[5]) Klage darüber geführt, daß dieser langgehegte Wunsch nie erfüllt ward und der Staat immer die kleinen Schleuderdruckereien beauftrage, wodurch nicht nur von Jahr zu Jahr die Qualität der Ware sinke, die soliden tariftreuen Drucker ausgeschlossen seien und

[1]) KdAbg. 1906, II, 668.

[2]) KdAbg. 1905/06 a. a. O.

[3]) 1908 setzten die Arbeitervertreter in der Mehrheitspartei durch, daß die Kammer statt dieser Klausel folgende einsetzte: Mindestens müssen die gewerbsüblichen Löhne gezahlt werden. — Tarifverträge also mutet man dem Kleingewerbe noch nicht zu. Vgl. KdAbg. 1908, IV, 854.

[4]) KdAbg. Verh. 16. Juli, 21. Juni 1904.

[5]) Z. B. HKOB. 1884, 197.

die Tarifvertragsbestrebungen Abbruch erlitten. Jahrelang hatte die Regierung dasselbe Ersuchen abgewiesen. Auch jetzt, wo endlich die Kammer sich damit zu beschäftigen hatte, widerstand die Majorität und die Regierung. Die Vertreter des Kleingewerbes betonten, die Befolgung des Antrags durch die Behörden bedeute eine Begünstigung der großen Drucker zum Schaden der kleinen. Dabei waren 1904 von den 694 bayerischen Druckern 472 dem Tarif beigetreten; der Rest bestand aus den kleinen provinziellen Meistern, die der Staatsgunst am meisten bedürftig waren und von der Lehrlingszüchterei lebten. Die Nichtannahme des Antrags war also Begünstigungspolitik gegenüber dem Mittelstand, während die Annahme nicht eine Begünstigung der Arbeiter, sondern eine bloße Bevorzugung der soliden Firmen, die den Staat gut bedienen und die Arbeiter gut behandeln, gewesen wäre. Im Plenum einigte man sich schließlich auf einen von den Arbeitervertretern in der Mittelstandspartei vorgeschlagenen Kompromiß zwischen Mittelstands- und Sozialpolitik, indem man obigem Antrag seine Starrheit nahm durch Einsetzung der Worte: „in der Regel“ und „sollen“ statt „dürfen“. In dieser Fassung, die auch weiterhin eine Beschäftigung der bei normalen Lohnbedingungen konkurrenzunfähigen Druckereien gestattete, nahm die Regierung den Antrag an und gab den Behörden dementsprechend Weisung.

Noch weniger aber wie gegenüber den kleinen Gewerbetreibenden setzt die Staatsverwaltung sich ein für den Abschluß von Tarifverträgen gegenüber der großen Industrie[1]). Die Metallindustrie, die zum guten Teil von staatlichen Aufträgen lebt, besteht unnachgiebig auf ihrem „Herrenstandpunkt“ gegenüber den Arbeitern. Nach Ansicht der Majorität der Kammer könnte hier besser als Moral, Gefühl und Gesetz die wirtschaftliche Macht des Fiskus, des besten Kunden, eine moderne Betriebsverfassung erzwingen. Der Antrag, der Staat solle alle solche Unternehmer ausschließen, die ihren Arbeitern und ihren Angestellten das gesetzlich gewährleistete Koalitionsrecht zu nehmen suchen[2]),

[1]) Vgl. KdAbg. 1908, IV, 855, V, 540 ff., 1909, Sitzg. 186, 187. Münchener Neueste Nachrichten 25. Januar 1909 („Sozialpolitik“).

[2]) Am 23. Juni 1908 erließ der Verband bayerischer Metallindustrieller ein vertrauliches Rundschreiben an seine Mitglieder, in dem er sie

will gerade die Großindustrie treffen. Die Verwaltung stärke sogar die Arbeitgeber noch durch Terminhinausschiebung bei ihrem Versuch, den Arbeitern das Koalitionsrecht zu nehmen. Die Augsburger Maschinenfabrik werde vor anderen Fabriken, die Tarifverträge geschlossen haben, bevorzugt, trotzdem sie ihre Arbeiter ganz absolutistisch behandle. Ohne Zweifel sei eine Regierung, die die Macht habe und sie nicht ausnütze, mit schuld an den Zuständen, die sie beseitigen könnte. Aber erst 1909 hat der Verband bayerischer Metallindustrieller eine Eingabe an die Ministerien und Mittelstellen gerichtet, wo er energisch sich gegen die von der Volksvertretung beabsichtigte Zwangseinführung der Tarifverträge erklärt. Auch die Regierung will sich aus Rücksicht auf die geringe Konkurrenzfähigkeit, besonders der bayerischen Hütten-, Walz- und Stahlindustrie, nicht dazu hergeben[1]).

Dieses Wohlwollen der Regierung bildet das äußere, materielle Hindernis einer konsequenten und energischen Tarifpolitik, wie

---

zur Entlassung aller organisierten Privatbeamten aufforderte. Charakteristisch sind folgende Proben: „Es wird gegenüber den Bestrebungen des Bundes technisch-industrieller Beamten Stellung in der Art genommen, daß nach Möglichkeit auf Reduzierung der in den einzelnen Werken beschäftigten Mitglieder hingewirkt wird. Insbesondere sind bei Neuaufnahmen Erkundigungen nach der Angehörigkeit zu diesem Bunde anzustellen und haben Neuaufnahmen in diesem Falle zu unterbleiben ... In dieser Richtung ist auch auf den Verein der Arbeitgeberverbände hinzuwirken.“ Die gleiche Stellungnahme wird gegenüber den Organisationen kaufmännischer Beamten empfohlen. ... „Durch diese Stellungnahme zu wirtschaftlichen Fragen (d. h. zu Kündigungs-, Lohnfragen usw.), durch dieses starke Betonen von Sozialpolitik hat sich dieser Bund zur Gewerkschaft erniedrigt.“ Als erlaubte Tätigkeit der Beamtenvereine wird lediglich erklärt: Vorsorge für den Fall von Tod und Krankheit. — Die Regierung sprach zwar ihr Bedauern aus über dieses Gebaren, verneinte aber die rechtliche Möglichkeit, dagegen vorzugehen; sie sei zu striktester Neutralität verpflichtet.

[1]) KdAbg. 1908, IV, 846 ff. Die Regierung warnte, der Industrie das Leben noch saurer zu machen als es schon sei. Dagegen ein Abgeordneter: „Wir sind der Auffassung, daß diese Hütten- und Eisenwerke sehr wohl konkurrenzfähig sind ... Es wäre eine traurige Erscheinung, wenn in Bayern die Konkurrenzfähigkeit derartiger Werke nur dadurch aufrecht erhalten werden könnte, daß die Gesundheit und Arbeitskraft der Arbeiter auf das Unendlichste ausgebeutet wird.“

die Arbeiter sie ersehnen. Aber selbst eine wirklich praktisch durchgeführte Tarifpolitik und überhaupt alle Arbeiterbedingungen leiden auch an einer inneren, formellen Schwäche. Sie beruhen auf einer einseitigen Willenserklärung der Regierung. Sie gewähren den Arbeitern einen Schutz, aber kein Recht auf diesen Schutz. Die Arbeiter sind nach wie vor abhängig von dem guten Willen und Können der jeweiligen Behörde. Wenn diese ein Auge zudrückt bei einer Verletzung der Arbeiterbedingungen durch den Unternehmer, ist der Arbeiter wehrlos. Zwar, wenn die Arbeiterbedingungen Vertragsklauseln sind, begeht der Unternehmer eine Vertragsverletzung gegenüber der Behörde, wenn er die vertraglich normierten Ansprüche seiner Arbeiter verletzt. Trotzdem aber bleibt der Submissionsvertrag gültig; und die Vertragsbrüchigkeit bleibt ohne Folgen, wenn die Behörde so will. Die geringsten Garantien hat der Arbeiter, wenn die Arbeiterbedingungen nur Bewerbsbedingungen sind; der Unternehmer hat da überhaupt keine Pflichten zugunsten des Dritten, es fehlt das Pactum de contrahendo; nur die „Inquisition" der Behörde im Bewerbertrieb kann den von ihr verlangten Arbeiterschutz geltend machen; da, wo die eigentliche indirekte Vertragsbeziehung zwischen Arbeiter und Staat beginnt, nämlich beim Zuschlag, hört die Fürsorge des Staats für den Arbeiter auf. — Das Interesse des Arbeiters an der Erfüllung der Arbeiterbedingungen ist kein Recht auf deren Erfüllung, das er gerichtlich geltend machen könnte. Zwar macht ein anderes Recht des Arbeiters dieses Interesse, wenn auch nicht gerichtlich, so doch tatsächlich erzwingbar und sohin zu einem Quasirecht, nämlich das Streikrecht. Die Aussicht des Arbeiters, sein moralisches Recht darauf, daß die Behörde dem Unternehmer im Falle eines Streiks der Arbeiter wegen seiner Verletzung der Arbeiterklauseln den Vertragstermin nicht verlängern werde, zwingt den Unternehmer zur Leistung des Geschuldeten. Aber auch diese Aussicht ist eben nur Aussicht, kein Vollrecht; die Erfüllung hängt ab von dem Wohlwollen der Behörde. Diese innere Schwäche der Arbeiterbedingungen bei dem jetzigen rechtlichen Zustand des Beschaffungswesens veranlaßte die sozialdemokratische Fraktion, die gesetzliche Regelung[1])

[1]) Antrag Segitz a. a. O., KdAbg. 1905/06, V, 251 ff.

des gesamten Beschaffungswesens, soweit die Arbeiter davon berührt sind, zu fordern. Die Arbeitsbedingungen der direkten und indirekten Staatsarbeiter seien gesetzlich in einheitlicher Weise festzulegen; denn auch die Regiearbeiter stehen unter einer bloßen einseitigen Verfügung, durch die die Verwaltung über ihre Arbeitsbedingungen bestimmt, ohne daß sie selbst ein Recht darauf bekommen. Wird insbesondere der Unternehmer gesetzlich zu Mindestlöhnen usw. verpflichtet, so ist sein Vertrag mit der Behörde ipso jure ausgestattet mit Arbeiterschutzbestimmungen, die unabhängig sind von ihm selbst und der Behörde und dem Dritten, dem Arbeiter, einen vertraglich nicht derogierbaren, gerichtlich erzwingbaren Anspruch gewähren. Der gesetzlichen Regelung dieses Teils der Sozialpolitik steht aber vorerst ein prinzipieller Widerstand der Majorität der Zweiten Kammer, der ganzen Ersten Kammer und der Regierung selbst entgegen.

Der historischen Vollständigkeit zuliebe muß hier ein mit dem bisher besprochenen Arbeiterproblem im Submissionswesen nur lose zusammenhängendes anderes Arbeiterproblem erwähnt werden, das neuerdings auftaucht und der Reihe der Probleme, die die staatliche Sachbeschaffung komplizieren, ein neues hinzufügt. Im Februar 1908 hat der Arbeiterausschuß der Zweiten Kammer folgenden Antrag der christlichen Arbeiter angenommen: Es sollen nur solchen Unternehmern Arbeiten auf Rechnung des Staats übertragen werden, die durch Vertrag die Verpflichtung übernehmen, ihre Arbeiter gegen jede Gewaltmaßregel durch Mitarbeiter, besonders gegen Brotlosmachung, zu schützen[1]).

Der Antrag erregt, um zunächst ganz abzusehen von seiner sachlichen Beurteilung, ein prinzipielles Interesse. Er zeigt, wie zu den übrigen sozialen und wirtschaftlichen Gegensätzen, zu denen der Staat als Käufer Stellung nehmen mußte, jetzt auch noch der politische Gegensatz innerhalb der Arbeiterschaft selbst kommt. Allmählich wurden dem Fiskus alle wirtschaftspolitischen Probleme zu direkter Lösung anläßlich seiner individuellen Beziehungen zum Wirtschaftsleben aufgegeben, damit er die unvollständigen wirtschaftspolitischen

[1]) KdAbg. 1908, IV, 855 ff.

Leistungen des Gesetzgebers vervollständige, deren Mangelhaftigkeit zum Teil gerade das Submissionswesen besonders und verstärkt fühlbar macht. Wie er eigene Schutzzoll- und Mittelstandspolitik treibt, wie er sich mit dem Innungs-, Meistertitel-, Befähigungsnachweisproblem beschäftigt, wie er den gesetzlichen Arbeiterschutz ergänzt, Mindestlöhne und Arbeitsstunden statuiert, Tarifvertrags-, Koalitionsrechts- und Heimarbeitspolitik treibt usw., so soll er hier den unzulänglichen Schutz, den der § 153 GO. gewährt, verstärken.

Sachlich steht diese Arbeiterbedingung an ganz besonderer Stelle unter den übrigen. Bei diesen ist der Gegner, den es zu bekämpfen gilt, der unsozialpolitische Unternehmer. Hier aber der sozialdemokratische Gewerkschaftsarbeiter, der Unternehmer nur ein Mittel der Bekämpfung des Terrorismus, ein Polizeiorgan im Dienst des § 153. Die Unternehmer sind bestürzt[1]) über die ihnen zugedachte Rolle. Vorteil brächte eine solche Bestimmung keinem der vier dabei beteiligten Teile. Sie würde zu Unfrieden, Erbitterung und Streik führen. Der Fabrikant müßte alle Arbeiter entlassen, die im Verdacht stehen, politische Agitatoren zu sein. Dagegen müßte eine Fabrik mit überwiegend sozialdemokratischer Arbeiterschaft die Nichtsozialdemokraten entlassen; gerade diese müßten also das Opfer sein, wenn der vertraglich übernommene Friede erreicht werden solle. Ferner bewirke eine solche Kontraktsbedingung eine einseitige Bevorzugung der Industrie einiger Landstriche, denn nur Unternehmer in Gegenden mit geringer Gewerkschaftsbewegung könnten eine solche Verpflichtung übernehmen; nicht aber z. B. Münchener und Nürnberger Fabriken. Eine solche künstliche Beschränkung des Angebots wäre auch ganz gegen das fiskalische Interesse. Aus allen diesen Gründen lehnte die Regierung die ihr gestellte Zumutung ab.

---

[1]) Münchener Neueste Nachrichten 28. Februar 1908, Morgenblatt S. 2.

Schluß

Wir haben gesehen, welche Umwandlung im Lauf des 19. Jahrhunderts die Politik erfuhr, die der bayerische Staat bei der Deckung seines Bedarfs an Sachgütern verfolgte. Es gelang ihm, der administrativ-technischen Schwierigkeiten, die ihm zuerst zu schaffen machten, Herr zu werden und seinen Sachbedarf wohlfeil zu beschaffen. Da kam die Zeit, da die Unternehmer und Verkäufer verlangten, der Staat solle seine Vergebungen nach ihren Interessen gestalten. Diese Bestrebungen hatten eine doppelte Quelle. Teils entstanden sie aus der Reaktion gegen den rücksichtslosen Fiskalismus, mit dem die Verwaltung das Submissionsverfahren handhabte, teils daraus, daß auch der Fiskus in die wirtschaftspolitische Strömung mitgerissen wurde, die seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Gesetzgeber erfaßt hatte. Zwar ist fast völlig durchgeführt, was man ursprünglich allein forderte: die Beseitigung der fiskalischen Auswüchse des Submissionswesens, die ja nicht nur volkswirtschaftlich, sondern bisweilen auch vom Standpunkt guter und nachhaltiger Versorgung schädlich gewesen waren. Die Wünsche der Interessenten aber sind seither mehr und mehr gewachsen: sie wollen Begünstigungspolitik. Auch hier hat die Regierung schon Zugeständnisse gemacht. Doch sucht sie das Prinzip der Wirtschaftlichkeit nach Möglichkeit zu wahren. Wo Konkurrenz unter den Bewerbern herrscht, will sie frei den ihr genehmen Akkordanten wählen. Normativ gibt sie niemandem ein Recht auf staatliche Aufträge, tatsächlich freilich genießen gewisse Kreise eine Gunst, die fast ein Recht ist. Alles zu gewähren, was

gewünscht wird, ist unmöglich; die Begünstigungspolitik hat ihre Grenze: die finanzielle Leistungsfähigkeit[1]).

[1]) Bezeichnend für den heutigen Stand der Submissionspolitik sind folgende Zitate aus einer Rede des Verkehrsministers vom 4. Dezember 1909; vgl. KdAbg. 1909, VIII, 410 ff. „Im Finanzausschuß ist der Staatsregierung der Vorwurf gemacht worden, daß sie viel zu teuer baue. Die Submissionen engen uns zweifellos in unserer Bewegungsfreiheit zum Vorteil der ortsansässigen Handwerker sehr ein. Ich sage nichts dagegen, die Konsequenz aber ist zweifellos die, wenigstens in einer Reihe von Fällen, wie ich das konstatiert habe, daß wir eben teurer bauen als ein Privater unter gleichen Verhältnissen es tun würde. Es ist eine nicht zu bestreitende, vielmehr genau nachgewiesene Tatsache, daß in einzelnen Fällen gewisse Vereinigungen, namentlich, wenn sie sich bewegungsfrei wußten, uns eine außerordentliche Rechnung gemacht haben." Ferner a. a. O.: „Die Bauverwaltung hat das Bestreben, so sparsam als möglich vorzugehen. Diese Verpflichtung ist mir auch nachdrücklich ans Herz gelegt worden (scil. im Finanzausschuß). Und nun kommen mehrere Herren und rufen mir zu, daß ich teures Material verwenden möge, also teurer bauen soll, als ich ohne Verwendung der Hausteine tun würde."

Verzeichnis der Quellen und Abkürzungen

Provinzialregierungsblatt (erschienen in 5 Ausgaben für die 5 bayerischen Provinzen) bis 1805.

Königlich bayerisches Regierungsblatt 1806—1817 (RBl.).

Regierungs(und Intelligenz)blatt für das Königreich Bayern 1818—1873 (RBl.).

Gesetzblatt für das Königreich Bayern 1818—1873.

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern seit 1874 (GVBl).

Ministerialblätter der einzelnen Staatsministerien.

Weber, Neue Gesetz- und Verordnungensammlung usw. 1890 ff.

Döllinger, Sammlung der im Gebiet der inneren Staatsverwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen 1835 ff.

Kreittmayr, Sammlung der neuest- und merkwürdigsten churbaierischen General- und Landesverordnungen 1771 (Kreittmayr-Verordg.).

G. K. Mayr, Sammlung der churpfalzbaierischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen 1784 ff.

Polizeiverordnung von 1616.

M. Mayer, Quellen zur Behördengeschichte Bayerns 1890.

Stieve, Zur Geschichte des Finanzwesens und der Staatswirtschaft in Bayern unter Wilhelm V. und Maximilian I. München. Akadem. Sitz-Ber., hist. Kl. 1888.

Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns 1889 ff.

v. Freyberg, Pragmatische Geschichte der bayerischen Gesetzgebung und Staatsverwaltung.

Krenner, Bayerische Landtagshandlungen 1805 ff

Kreittmayr, Grundlagen des allgemeinen deutsch- und baierischen Staatsrechts 1769.

Riezler, Geschichte Bayerns 1878 ff.

Lutz, Der Bau der bayerischen Eisenbahnen rechts des Rheins 1883.

Marggraff, Die k. bayrischen Staatsbahnen in geschichtlicher und statistischer Beziehung (Denkschrift) 1894.

Kleemann, Geschichte der Festung Ingolstadt 1883.

Verhandlungen der zwei Kammern des bayerischen Landtags (KdAbg. und KdRR.).

Jahresberichte der bayerischen Handelskammern (HK.) [von Oberbayern usw. (HKOB. usw.)].

Jahresberichte der bayerischen Handwerkskammern (HWK.).
Amtliche Berichte der bayerischen Handwerkskammern (erscheinen als Beilage der „Allg. Handwerkerzeitung").
Allgemeine Handwerkerzeitung (HWZ.).

Nur an den betreffenden Stellen selbst sind erwähnt die Zeitungen, Bücher usw., die nur zufällig als Quellen in Betracht kommen. — Andere Abkürzungen sind:

HKO. = Hofkammerordnung,
RMI. = Rentmeisterinstruktion,
KRI. = Kammerratsinstruktion,
ME. = Ministerialentschließung (-erlaß).